

**ANCE** | CAMPANIA

# **NEWS TECNICA**

*Edizione n°22*

---

12 GIUGNO 2026

## 1 mld di euro per alloggi al service housing dal PNRR



**P**ezzo dopo pezzo, si compone il mosaico del Piano casa. E si delineano i vari progetti che costellano il programma per l'abitare messo a punto dal governo Meloni. Un miliardo di euro andrà al **service housing**, gli alloggi a disposizione di un esercito di lavoratori che oggi vivono una vera e propria crisi della mobilità a causa dei prezzi troppo alti degli affitti nelle città più attrattive dal punto di vista occupazionale. Saranno impiegati così i fondi in arrivo dall'ultima rimodulazione del Pnrr (si veda «Il Sole 24 Ore» del 4 giugno scorso): originariamente destinati alla Rosco, la società pubblica chiamata ad acquistare e poi noleggiare i treni, saranno invece utilizzati, stando alle intenzioni del ministero delle Infrastrutture, per uno dei pilastri più strategici del Piano casa, quello dedicato ai lavoratori fuori sede.

I dettagli sono in corso di definizione e confluiranno in un emendamento da inserire nella legge di conversione nel decreto n. 66/2026, in discussione in commissione Ambiente alla Camera: ieri si è svolta l'illustrazione delle proposte di modifica. Le votazioni dovrebbero partire la prossima settimana, anche se i relatori (Dario Iaia, Fdi, Erica Mazzetti, Fi, ed Elisa Montemagni, Lega) sono in attesa dei pareri del Governo. Per questa settimana, dunque, i motori sono spenti. La prossima però bisognerà correre per centrare l'obiettivo della conversione entro l'8 luglio.

Il veicolo dell'operazione dovrebbe, comunque, essere il **Fondo nazionale dell'abitare (Fna)**, un fondo comune di investimento immobiliare dedicato all'edilizia residenziale a prezzi accessibili, gestito da Cdp Real Asset Sgr. Si tratta di un fondo con caratteristiche particolari, perché è assistito dalla garanzia di InvestEu, che va a coprire parte del rischio, e perché è stato qualificato come "Member State compartment", cioè può essere assegnatario di risorse del Pnrr. Dai fondi della Rosco, di competenza del Mit, arrivano circa 1,2 miliardi: 200 milioni saranno utilizzati per il programma del Pnrr dedicato

all'efficientamento energetico delle case popolari. Visto l'eccesso di richieste registrato in questi mesi, sarà destinatario di un nuovo filone di risorse. Quello che resta (per l'appunto, un miliardo) andrà ad alimentare un comparto specifico del Fna, dedicato alle case dei lavoratori.

Proprio degli sviluppi del Piano casa e del suo legame con il mondo del lavoro ha parlato ieri Antonino Turicchi, amministratore delegato della Sgr di Cdp protagonista di questo programma: «Sta emergendo una nuova area di vulnerabilità: quella della classe media. Giovani professionisti al primo impiego e intere categorie di lavoratori – infermieri, insegnanti, forze dell'ordine – svolgono un ruolo essenziale per il funzionamento delle nostre città, ma spesso non possono permettersi di viverci. Non si tratta solo di una questione di disagio sociale, ma di un tema di competitività del Paese».

La risposta a queste esigenze è legata all'*affordable housing*, «un'offerta abitativa con canoni inferiori a quelli di mercato ma superiori al cosiddetto social housing - ha detto ancora -. Una soluzione particolarmente adatta ai progetti di service housing, pensati per sostenere la mobilità del lavoro, che stiamo cercando di sostenere attraverso il Fondo nazionale dell'abitare». Ad oggi attraverso i suoi fondi, Cdp Real Asset ha già contribuito alla realizzazione di oltre 12mila alloggi di social housing su un programma complessivo pari a 19mila appartamenti a condizioni calmierate.

Del Piano casa ieri ha parlato anche Giorgio Spaziani Testa, presidente di Confedilizia. Sottolineando che la proprietà privata diffusa «rappresenta una delle caratteristiche peculiari del nostro Paese» e che «continua a garantire la gran parte dell'offerta abitativa». Per sostenerla sarà essenziale il ruolo del Ddl sul rilascio degli immobili (in discussione al Senato) che

prevede «maggiori tutele per i proprietari». A quel testo, però, andranno affiancati «sgravi fiscali per le locazioni (sull'Imu in primis) e contributi per gli inquilini più bisognosi». Da NT+.

## Chiarimento dal CdS su soccorso istruttorio e subappalto necessario



**F**ino a che punto può spingersi il soccorso istruttorio quando un concorrente è privo di un requisito speciale di qualificazione? Una dichiarazione negativa sul subappalto, resa nel DGUE, può essere corretta dopo la scadenza delle offerte per recuperare la qualificazione mancante? E quale valore probatorio ha la sola data della firma digitale, in assenza di una marcatura temporale, per dimostrare che un documento esisteva già prima del termine di gara?

A questi interrogativi risponde il **Consiglio di Stato** con la sentenza n. 4579 del 5 giugno 2026, che fornisce alcuni utili chiarimenti sui limiti del soccorso istruttorio in presenza di una carenza dei requisiti speciali e di una dichiarazione negativa sul ricorso al subappalto necessario, seguendo il principio ormai consolidato secondo cui l'istituto di cui all'art. 101 del Codice dei contratti non serve a colmare l'assenza di un requisito di qualificazione. Né, tanto meno, può essere utilizzato per rimediare alla mancata manifestazione della volontà di ricorrere al subappalto c.d. necessario, quello cioè indispensabile a coprire una categoria scorporabile per la quale l'operatore non possiede in proprio l'attestazione SOA.

### La vicenda, dall'aggiudicazione al ricorso della seconda classificata

La vicenda nasce da una gara per l'affidamento di lavori di restauro e risanamento conservativo di un immobile pubblico, indetta da una stazione appaltante con bando ai sensi del D.Lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti).

Tra i requisiti speciali di capacità tecnica figurava il possesso dell'attestazione SOA per la categoria OG11, a qualificazione obbligatoria, scorporabile e subappaltabile. Il disciplinare consentiva di coprire quella categoria affidandola per intero in subappalto a un terzo qualificato, ma a due condizioni

stringenti, entrambe poste a pena di esclusione. L'operatore privo della SOA per la OG11 doveva indicare i lavori che intendeva subappaltare a un'impresa dotata della relativa qualificazione e doveva al tempo stesso possedere l'attestazione per la categoria prevalente OG2 in classifica adeguata a coprire anche l'importo della categoria scorporabile.

L'aggiudicataria della gara era priva del requisito per la OG11, categoria che il disciplinare le consentiva di coprire solo dichiarando di volerla subappaltare a un terzo qualificato. Nel proprio DGUE, però, aveva risposto «No» alla domanda se intendesse subappaltare parte del contratto a terzi, così come aveva escluso di voler fare affidamento sulle capacità di altri soggetti. Di fronte a questa apparente contraddizione tra la carenza del requisito e la dichiarazione negativa sul subappalto, la stazione appaltante aveva attivato il soccorso istruttorio per acquisire chiarimenti, e l'aggiudicataria aveva prodotto una dichiarazione di subappalto recante una data di firma dichiarata anteriore al termine di gara.

A contestare l'aggiudicazione era la seconda classificata, che lamentava l'impossibilità di sanare per questa via la carenza del requisito OG11 e la trasformazione di una dichiarazione negativa in una dichiarazione di segno opposto.

In primo grado il TAR aveva respinto il ricorso, ritenendo l'errore soccorribile e provata la data anteriore della dichiarazione di subappalto, e aveva dichiarato improcedibile il ricorso incidentale dell'aggiudicataria. Di qui l'appello della seconda classificata, deciso all'udienza pubblica del 7 maggio 2026.

### Il quadro normativo, l'art. 101 del Codice e i confini del soccorso

Il fulcro normativo della decisione è l'art. 101 del D.Lgs. n. 36/2023, che disciplina il soccorso istruttorio nel nuovo Codice e ne distingue le diverse forme. La lett. a) del comma 1 consente il soccorso c.d. integrativo o completivo, riferito a carenze documentali della domanda, mentre la lett. b) consente il soccorso c.d. sanante, volto a rimediare a omissioni, inesattezze o irregolarità della domanda, del DGUE o di altri atti di gara. La stessa norma, alla lett. a), ancora la possibilità di integrazione documentale alla presentazione di documenti aventi data certa anteriore al termine di presentazione delle offerte, un requisito ripreso anche dalla *lex specialis*.

Sul versante della qualificazione viene poi in rilievo l'art. 119 del D.Lgs. n. 36/2023, dedicato al subappalto, che conferma la necessità per l'operatore di reperire secondo le regole di gara la qualificazione di cui è privo.

Sul piano della prova informatica, infine, la pronuncia richiama il Codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005), in particolare l'art. 20, comma 1-bis, e la disciplina tecnica sulla validazione temporale, per distinguere la marcatura temporale vera e propria dalla semplice indicazione dell'ora di firma dichiarata dal sottoscrittore.

## **I principi affermati dai giudici d'appello**

Il Consiglio di Stato conferma subito il principio consolidato secondo cui il soccorso istruttorio non può essere utilizzato né per modificare l'originaria proposta né per sopperire all'assenza della dichiarazione di voler ricorrere al subappalto necessario.

Da questo assunto, i giudici entrano nel dettaglio della posizione dell'aggiudicataria. Una dichiarazione negativa sul subappalto, resa senza alcun riferimento ad altro tipo di subappalto, non può ritenersi ambigua o incompleta, e l'irregolarità nella compilazione del DGUE non è un mero errore materiale né un rifiuto, ma un vizio dell'aggiudicazione. Nel caso esaminato la risposta «No» era chiara e univoca, tanto più a fronte di una *lex specialis* che imponeva, a pena di esclusione, di indicare i lavori da subappaltare.

Manca, in una simile situazione, il presupposto stesso del soccorso istruttorio. La dichiarazione di subappalto prodotta dopo la richiesta di chiarimenti è il risultato del soccorso, non l'indizio che ne giustifica l'attivazione, e non era nella disponibilità dell'amministrazione nel momento in cui il sub-procedimento veniva avviato. La stazione appaltante, di fronte a una dichiarazione negativa univoca e a una carenza del requisito speciale, non disponeva di alcun elemento per ravvisare un rifiuto e non avrebbe dovuto attivare il soccorso.

Su questo innesto i giudici d'appello richiamano il principio di autoresponsabilità, in forza del quale l'operatore è tenuto a operare con scrupolo e diligenza e a sopportare le conseguenze

dei propri errori, con la conseguenza che, in difetto della qualificazione necessaria, deve essere escluso (art. 119 del D.Lgs. n. 36/2023).

Palazzo Spada distingue, inoltre, il piano dei requisiti di ordine generale, soggettivi all'operatore e in quanto tali emendabili, da quello dei requisiti di ordine speciale, che strutturano i termini dell'offerta e non si prestano al soccorso.

La dichiarazione sul subappalto qualificante è una dichiarazione negoziale che incide sulla conformazione dell'offerta, e ammetterne la riscrittura postuma equivarrebbe a una integrazione dell'offerta non consentita. Né soccorre la *lex specialis*, che ammetteva la sanatoria delle dichiarazioni sul possesso dei requisiti ma non la trasformazione di una scelta negoziale già espressa in senso negativo.

Resta il profilo della data certa, che i giudici affrontano pur ritenendolo irrilevante. La preesistenza della dichiarazione alla scadenza delle offerte, su cui faceva leva l'aggiudicataria, non è dimostrata con certezza dalla sola indicazione dell'ora di firma dichiarata dal firmatario in assenza di una marcatura temporale in senso stretto. Non rileva in senso contrario il precedente richiamato dalle resistenti (Consiglio di Stato, sentenza n. 3154/2025), che riguardava la diversa questione della data certa di un contratto bilaterale.

## **Profili tecnico-operativi, requisiti SOA, subappalto necessario e data certa**

Dal punto di vista tecnico-operativo la pronuncia tocca un nodo che si presenta con frequenza nelle gare di lavori, quello del subappalto necessario impiegato per coprire una categoria scorporabile a qualificazione obbligatoria.

Quando l'impresa non possiede in proprio la SOA per una categoria come la OG11, la strada del subappalto necessario resta praticabile, ma a condizione che la volontà di percorrerla sia manifestata in gara, in modo espresso e tempestivo, perché è proprio quella dichiarazione a integrare il requisito mancante.

La fase di verifica e i chiarimenti non possono diventare lo strumento per ricostruire a posteriori una qualificazione che, al momento della presentazione dell'offerta, non risultava. Una dichiarazione negativa chiara non apre uno spazio di soccorso, e l'attivazione del sub-procedimento in assenza dei presupposti espone l'aggiudicazione al rischio di annullamento, con tutte le ricadute sul cronoprogramma dell'intervento e sui rapporti con gli altri concorrenti.

Sul piano sistematico, anche se la pronuncia non si sofferma su questo confronto, vale la pena ricordare che il subappalto necessario non va confuso con l'avvalimento. Si tratta di due istituti di capacità tecnica differenti per reperire una qualificazione di cui l'operatore è privo, e nel caso esaminato l'aggiudicataria aveva escluso sia il ricorso al subappalto sia

l'affidamento sulle capacità di terzi. La distinzione conferma che la scelta organizzativa con cui un'impresa intende coprire le categorie di gara appartiene al contenuto dell'offerta e va assunta a monte, non recuperata in corsa.

Un'ultima notazione riguarda la gestione documentale e la prova della tempestività. La distinzione tra marcatura temporale qualificata e mera indicazione dell'orario di firma non è un cavillo formale, perché incide sulla possibilità di dimostrare che un atto esisteva entro un certo termine. Per gli operatori la lezione è che i documenti la cui data assume rilievo vanno corredati di una validazione temporale idonea, mentre per le stazioni appaltanti il punto conferma quanto la valutazione della data certa debba poggiare su elementi tecnici verificabili e non su semplici autodichiarazioni.

### **Conclusioni operative per stazioni appaltanti e operatori economici**

In conclusione, il Consiglio di Stato ha accolto l'appello e annullato il provvedimento di aggiudicazione, con una decisione che consolida una linea netta sui limiti del soccorso istruttorio

quando in gioco vi è un requisito speciale di qualificazione.

Ciò significa che – nonostante il principio della fiducia e quello della buona fede – davanti a una dichiarazione negativa sul subappalto e a una carenza del requisito, la risposta corretta non è il soccorso istruttorio ma l'esclusione, perché il sub-procedimento presuppone una carenza o un'irregolarità emendabile, non una scelta negoziale chiara da rovesciare. Attivare il soccorso fuori dai suoi presupposti non salva l'aggiudicazione, anzi la espone all'annullamento.

D'altro canto, la copertura delle categorie scorporabili a qualificazione obbligatoria, attraverso il subappalto necessario o gli altri strumenti ammessi, va impostata con cura al momento dell'offerta, perché ciò che non viene dichiarato in modo tempestivo e corretto difficilmente potrà essere recuperato dopo. L'autoresponsabilità nella compilazione del DGUE e nella scelta delle modalità di qualificazione resta il presidio più solido contro l'esclusione. Da [Lavoripubblici.it](http://Lavoripubblici.it).

## Per AdE per i posti auto nessuna detrazione se manca il vincolo pertinenziale



**L**e detrazioni fiscali per la costruzione di autorimesse e posti auto pertinenziali spettano solo quando il manufatto è correttamente qualificato nei documenti edilizi e catastali. Il vincolo con l'abitazione deve risultare dal titolo edilizio e il bene deve essere accatastato nella categoria C/6, propria di rimesse e autorimesse.

Con la risposta a interpello n. 118/2026, l'Agenzia delle Entrate ha chiarito quali verifiche devono essere svolte prima di considerare detraibili le spese.

L'uso effettivo del manufatto come parcheggio non basta a dimostrare il diritto al bonus.

### Il caso: capanna in legno su cortile comune

Il caso riguarda la realizzazione nel 2025 di una capanna in legno su un cortile comune, utilizzata, secondo quanto specificato nell'istanza, come posto auto a servizio dell'abitazione principale.

Il contribuente ha sostenuto i costi dell'intervento, comprese progettazione, IVA, spese amministrative e altri oneri connessi, e ha chiesto la detrazione prevista dall'articolo 16-bis del TUIR per i posti auto pertinenziali.

La documentazione presenta però due criticità:

- la licenza edilizia non indica la destinazione a posto auto né il vincolo di pertinenzialità con l'abitazione;
- il manufatto risulta accatastato in categoria C/2, relativa a magazzini e locali di deposito, con autonoma rendita catastale.

A sostegno della richiesta, il contribuente ha prodotto una dichiarazione tecnica sull'utilizzabilità della capanna come parcheggio e sul collegamento funzionale con l'abitazione,

richiamando anche la rilevanza del bene come pertinenza ai fini dell'imposta municipale.

Secondo la sua tesi, questi elementi avrebbero consentito l'accesso alla detrazione del 50% anche senza un riferimento espresso nel titolo edilizio.

### Detrazioni fiscali per posti auto, cosa prevede la norma

L'articolo 16-bis del TUIR riconosce una detrazione IRPEF per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio realizzati su parti comuni di edifici residenziali e su singole unità immobiliari abitative, comprese le pertinenze. La detrazione è ripartita in 10 quote annuali di pari importo.

Per le spese sostenute nel 2025 e nel 2026, la detrazione ordinaria è pari al 36%, entro il limite massimo di 96.000 euro per unità immobiliare. L'aliquota sale al 50% quando le spese riguardano l'abitazione principale e sono sostenute dal proprietario o dal titolare di un diritto reale di godimento. Nel 2027, la detrazione ordinaria scende al 30%; per gli interventi sull'abitazione principale è pari al 36%.

In linea generale, gli interventi agevolabili devono riguardare edifici esistenti, ma la realizzazione di autorimesse o posti auto pertinenziali costituisce una eccezione, in quanto il beneficio può riguardare anche un nuovo manufatto, purché destinato a parcheggio pertinenziale di un'unità abitativa.

Proprio questa eccezione richiede però una verifica puntuale. Il posto auto deve essere giuridicamente e catastalmente riconoscibile come tale. La destinazione d'uso dichiarata dal proprietario, da sola, non è sufficiente per l'ottenimento del bonus fiscale.

L'Agenzia richiama la circolare n. 17/E del 26 giugno 2023, secondo cui la detrazione per la realizzazione di parcheggi pertinenziali è ammessa quando esiste o viene creato un vincolo di pertinenzialità con un'unità immobiliare abitativa.

Questo vincolo deve risultare dalla concessione edilizia, che autorizza l'intervento. Nel caso esaminato, la licenza edilizia non specificava che il parcheggio era a servizio dell'abitazione e non qualificava la capanna come posto auto.

L'altro requisito riguarda il Catasto. Le autorimesse rientrano nella categoria C/6, attribuibile a stalle, scuderie, rimesse e autorimesse, mentre la categoria C/2 riguarda magazzini e locali di deposito. Un manufatto censito come C/2, pertanto, non può essere considerato autorimessa o posto auto ai fini della detrazione per parcheggi pertinenziali.

La rendita catastale autonoma della capanna non cambia l'esito, perché il problema non riguarda l'esistenza di un'unità catastale autonoma, ma la sua classificazione. Per l'Agenzia, la categoria C/2 colloca il bene tra i depositi e impedisce di trattarlo come autorimessa ai fini dell'articolo 16-bis, comma 1, lettera d), del TUIR.

### **Perché la detrazione è stata esclusa**

L'Agenzia delle Entrate ha così negato la detrazione in virtù della mancanza di entrambi i presupposti richiesti per i posti auto pertinenziali.

Sul piano edilizio, la licenza non indicava la destinazione della capanna a posto auto e non riportava il vincolo con l'abitazione principale. La dichiarazione tecnica prodotta dal contribuente, infatti, attestava l'uso e il collegamento funzionale, ma non integrava il contenuto del titolo edilizio richiesto dalla disciplina fiscale.

Sul piano catastale, la struttura risulta censita in categoria C/2, rendendola incompatibile con la qualificazione come autorimessa, categoria C/6. Anche se la pertinenzialità è riconosciuta ai fini dell'imposta municipale, resta distinta dai requisiti previsti per la detrazione IRPEF.

### **Titolo edilizio, Catasto e pagamenti: cosa controllare**

La risposta n. 118/2026 ribadisce che la detrazione per autorimesse e posti auto richiede coerenza tra pratica edilizia, Catasto e documentazione fiscale.

Prima di considerare agevolabile l'intervento, occorre verificare che:

- il titolo edilizio descriva l'opera come posto auto o autorimessa indicando il rapporto pertinenziale con l'abitazione;
- l'accatastamento sia coerente con la destinazione dell'opera, con categoria C/6 per posti auto e autorimesse, evitando classificazioni incompatibili come la C/2, riferita a magazzini e locali di deposito;
- siano conservati i documenti relativi alle spese sostenute e ai pagamenti effettuati secondo le modalità previste dalla normativa fiscale.

L'uso del manufatto come parcheggio assume rilievo fiscale solo se trova riscontro nei documenti che qualificano il bene come posto auto pertinenziale. Da Edilportale.

## Il CdS chiarisce i limiti della tutela per le imprese nell'esclusione illegittima



**A** fronte dell'esclusione dalla gara che si sia successivamente rivelata illegittima, il concorrente escluso non ha diritto per ciò solo ad ottenere il risarcimento del danno da parte dell'ente appaltante, né a titolo di mancata aggiudicazione né a titolo di responsabilità precontrattuale, a meno che non dimostri un nesso di causalità adeguata tra esclusione e mancata aggiudicazione. Sotto altro profilo, qualora successivamente l'ente appaltante si sia determinato alla revoca dell'intera procedura di gara, il concorrente non ha neanche diritto all'indennizzo previsto dalla norma di riferimento, non potendosi lo stesso qualificare – in mancanza di un provvedimento di aggiudicazione a suo favore – come soggetto direttamente interessato dall'esercizio del potere di revoca.

Sono queste le affermazioni operate dal **Consiglio di Stato, Sez. V, 27 maggio 2026, n. 4292**, che offre una panoramica esaustiva dei mezzi di tutela e dei limiti degli stessi di cui i concorrenti dispongono a fronte di provvedimenti dell'ente appaltante che essi assumono lesivi della propria posizione. La pronuncia offre anche l'occasione per un'analisi dei più recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di responsabilità degli enti appaltanti per i danni da mancata aggiudicazione e più in generale in tema di risarcimento del danno, di cui ci si occuperà in un successivo articolo.

### Il fatto

Autostrade per l'Italia aveva bandito una procedura ristretta per l'affidamento dei lavori di ampliamento di un tratto autostradale. La migliore offerta veniva formulata da un raggruppamento temporaneo di imprese che tuttavia veniva escluso dall'ente appaltante per carenza dei requisiti generali in capo a una mandante. L'ente appaltante non aveva peraltro

accolto la proposta di modifica soggettiva del raggruppamento, avanzata da quest'ultimo ai sensi dell'articolo 48, commi 19 e 19 – ter del Dlgs 50/2016, all'epoca vigente.

Il provvedimento di esclusione veniva impugnato dal raggruppamento davanti al giudice amministrativo. In quella sede il Consiglio di Stato rimetteva all'Adunanza Plenaria una questione interpretativa relativa alla corretta applicazione del richiamato articolo 48, chiedendo alla stessa di pronunciarsi se tale disposizione potesse consentire la modifica soggettiva del raggruppamento temporaneo in caso di perdita dei requisiti generali di un componente non solo in fase esecutiva ma anche in fase di gara.

L'Adunanza Plenaria, con la pronuncia n. 2/2022, si esprimeva in termini positivi sulla questione sottoposta.

Nel contempo Autostrade per l'Italia, a seguito di alcune circostanze sopravvenute, decideva di revocare l'intera procedura di gara, provvedendo all'affidamento diretto dei lavori a favore di una società dalla stessa controllata. Anche il provvedimento di revoca veniva impugnato dal raggruppamento davanti al giudice amministrativo.

A seguito della pronuncia del Consiglio di Stato che respingeva quest'ultimo ricorso, il raggruppamento ne proponeva uno ulteriore. Con tale ultimo ricorso richiedeva al giudice amministrativo il risarcimento del danno per mancata aggiudicazione o, in subordine, a titolo di responsabilità precontrattuale dell'ente appaltante. In ulteriore subordine, veniva richiesto l'indennizzo dovuto ai sensi dell'articolo 21 – quinquies della legge 241/90 a fronte dell'esercizio del potere di revoca da parte del medesimo ente appaltante.

Il ricorso veniva respinto dal Tar Toscana. Contro la sentenza del primo giudice il ricorrente proponeva appello davanti al Consiglio di Stato, che si è appunto espresso con la pronuncia in commento.

## **Il risarcimento per mancata aggiudicazione**

La prima questione affrontata dal Consiglio di Stato ha riguardato la richiesta di risarcimento del danno per mancata aggiudicazione. A fondamento di tale richiesta l'appellante poneva l'illegittimità dell'esclusione operata dall'ente appaltante che non aveva accolto la proposta di modifica soggettiva del raggruppamento, che successivamente l'Adunanza Plenaria aveva invece ritenuto consentita anche in fase di gara.

Infatti, sempre secondo l'appellante, in assenza del provvedimento di esclusione lo stesso avrebbe ottenuto l'aggiudicazione, conseguendo l'utile ora richiesto in sede di giudizio in via risarcitoria.

Il giudice amministrativo ha respinto tale richiesta. Ha infatti rilevato come sia principio acquisito anche dalla giurisprudenza comunitaria quello secondo cui i soggetti lesi da un provvedimento dell'ente appaltante abbiano diritto al risarcimento del danno, come avviene nel caso dell'esclusione illegittima quando ciò si traduca in un pregiudizio ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto.

Tuttavia ai fini di dare concretezza a tale diritto, il concorrente che si ritiene danneggiato ha l'onere di provare che, in assenza dell'illegittima esclusione, egli avrebbe conseguito l'aggiudicazione (danno da mancata aggiudicazione) o quanto meno avrebbe avuto concrete possibilità di conseguirla (danno da perdita di chance). Questo principio è stato più volte ribadito dallo stesso Consiglio di Stato, secondo cui la responsabilità risarcitoria dell'ente appaltante presuppone uno stretto nesso di causalità, che permetta di ritenere con ragionevole grado di verosimiglianza che l'evento che origina il danno (in ipotesi la mancata aggiudicazione) non si sarebbe verificato in assenza dell'atto presupposto (provvedimento di esclusione).

Secondo la pronuncia del Consiglio di Stato tale nesso causale non si rinviene nel caso di specie. Il giudice amministrativo ha infatti evidenziato che non vi è alcuna evidenza del fatto che, in mancanza dell'esclusione, la procedura di gara si sarebbe conclusa con l'aggiudicazione a favore del raggruppamento temporaneo appellante. Infatti, sebbene l'appellante avesse proposto ricorso contro l'aggiudicazione disposta a favore di altro concorrente, al momento in cui l'intera procedura di gara è stata oggetto di revoca da parte dell'ente appaltante, aggiudicatario risultava ancora l'altro concorrente. A fronte di tale situazione, il raggruppamento appellante non poteva vantare alcuna legittima chance in ordine all'aggiudicazione della gara, mancando appunto il nesso di causalità sopra ricordato.

A ciò si deve aggiungere che con il provvedimento di revoca adottato dall'ente appaltante l'intera procedura di gara è venuta meno. A fronte di questa evenienza, il Consiglio di Stato sottolinea ulteriormente l'infondatezza della pretesa risarcitoria del raggruppamento appellante, posto che non si può porre un tema di mancata aggiudicazione rispetto a una procedura destinata a rimanere senza esito, in quanto oggetto di revoca.

La conclusione del giudice amministrativo è netta: l'appellante ha richiesto il risarcimento di un danno che appare del tutto virtuale e ipotetico, sia perché non è provato il nesso di causalità tra esclusione dalla gara e mancata aggiudicazione, sia perché la procedura è stata successivamente e legittimamente revocata, non potendo quindi più dar luogo ad alcuna legittima aspettativa in merito ai suoi possibili esiti.

## **Il risarcimento del danno da responsabilità precontrattuale**

Anche la seconda domanda dell'appellante volta a conseguire il risarcimento del danno in virtù di una presunta responsabilità precontrattuale della stazione appaltante è stata respinta dal Consiglio di Stato. Il giudice amministrativo ricorda in primo luogo che la responsabilità precontrattuale è istituita che trae origine nell'ambito della disciplina civilistica e si fonda sullo svolgimento di trattative inutili in cui una delle parti ha negoziato senza alcuna intenzione di stipulare il contratto o comunque in violazione dei canoni di correttezza e buona fede.

La nozione è stata poi accolta anche in ambito pubblicistico, dove la legge 241/90 ha previsto che i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione devono essere improntati ai principi della collaborazione e della reciproca buona fede.

Il dovere di buona fede impone alla pubblica amministrazione di dover conformare il proprio operato ai canoni della correttezza e della trasparenza, evitando di coinvolgere il privato in trattative inutili. Ne consegue che l'affidamento del privato sulla correttezza dell'attività dell'amministrazione è stato da tempo ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa come meritevole di tutela, eventualmente anche attraverso il riconoscimento del risarcimento dei danni.

Questi principi vanno tuttavia valutati alla luce della specificità del caso concreto. In tale ambito la stazione appaltante ha infatti ritenuto di esercitare il potere di revoca dell'intera procedura di gara e il contestuale affidamento diretto dei lavori a favore di una società dalla stessa controllata. Tale potere risulta legittimamente esercitato alla luce del mutamento di disciplina normativa, che ha consentito il ricorso a tale affidamento diretto, prima precluso. Si tratta di un'ipotesi di «mutamento della situazione di fatto» che, in base all'articolo 21 – quinquies della legge 241 legittima, nel ricorso di una complessiva rivalutazione dell'interesse pubblico, l'esercizio del potere di revoca.

Si deve quindi ritenere che nel caso di specie non sussista un'azione illegittima dell'ente appaltante. Ciò non esclude tuttavia in termini assoluti la configurabilità di una responsabilità precontrattuale del medesimo ente.

Tale responsabilità si configura infatti ogniqualvolta l'ente appaltante violi nella sua azione i canoni della lealtà e della correttezza. Questa responsabilità appare oggi rafforzata dai principi generali sanciti dal D.lgs. 36/2023, e in particolare dall'articolo 5 che impone che nelle procedure di gara le stazioni appaltanti e gli operatori privati si comportino reciprocamente nel rispetto dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento.

Tuttavia nel caso di specie il Consiglio di Stato non ha rilevato alcun comportamento scorretto da parte dell'ente appaltante. Quest'ultimo ha disposto infatti la revoca della procedura di gara a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale (la n. 218/2021) che, nel decidere sulle modalità di affidamento dei lavori da parte dei concessionari autostradali, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che imponeva agli stessi l'affidamento a imprese terze selezionate con le regole dell'evidenza pubblica di una quota pari all' 80% dell'importo complessivo dei contratti. Essendo quindi venuto meno tale obbligo, Autostrade per l'Italia ha potuto legittimamente affidare in via diretta a una società dalla stessa controllata i lavori oggetto della precedente procedura di gara.

La decisione di revocare tale procedura risulta peraltro sorretta da un'adeguata motivazione relativa all'urgenza di eseguire i relativi lavori unitamente all'esistenza di un contenzioso non ancora definito, circostanze idonee a giustificare una rivalutazione dell'interesse pubblico.

Tutto ciò porta a ritenere che l'ente appaltante non abbia posto in essere alcun tipo di comportamento scorretto, né alcuna forma di negligenza. Lo stesso si è infatti limitato a prendere atto da un lato dell'intervenuto mutamento del quadro normativo e dall'altro delle ragioni di opportunità che giustificavano la revoca della procedura di gara. Ne consegue che non sussiste uno degli elementi costitutivi della responsabilità precontrattuale, e cioè l'azione scorretta dell'ente pubblico, con il conseguente rigetto della domanda risarcitoria.

### **L'indennizzo collegato al potere di revoca**

Da ultimo, il Consiglio di Stato ha respinto anche la richiesta di indennizzo avanzata dall'appellante ai sensi dell'articolo 21 - quinquies della legge 241/90. Tale articolo, al comma 2, prevede che, nel caso in cui la revoca comporti pregiudizi in danno ai soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere all'indennizzo.

Secondo il giudice amministrativo nel caso di specie manca la posizione di «soggetto direttamente interessato» dell'appellante, in quanto lo stesso non poteva ritenersi destinatario di alcun provvedimento ampliativo della propria sfera giuridica – l'aggiudicazione – la cui revoca poteva legittimare il riconoscimento dell'indennizzo. Da NT+.

## Decreto requisiti minimi 2026. Quando si applica



**C**on l'entrata in vigore del D.M. 28 ottobre 2025 — il decreto di aggiornamento dei Requisiti Minimi — a partire dal 3 giugno 2026, tra i tecnici dell'energia è tornata una domanda ricorrente: il nuovo decreto si applica a tutto ciò che si redige da quella data, oppure il riferimento normativo dipende dal tipo di documento?

Come abbiamo già osservato analizzando le novità del provvedimento, la risposta non è uniforme. Il decreto fissa un'unica data di entrata in vigore, ma il momento da considerare per capire quale disciplina applicare cambia a seconda dell'elaborato: l'attestato di prestazione energetica (APE) segue una logica, la relazione di progetto un'altra, gli obblighi sulle rinnovabili un'altra ancora.

Vale la pena ricostruire il quadro con ordine, distinguendo ciò che il decreto stabilisce espressamente da ciò che discende invece da principi consolidati.

### Una sola data di entrata in vigore, più date di applicazione

Sul piano testuale, il D.M. 28 ottobre 2025 dice una cosa sola in materia di tempi: all'articolo 11 fissa l'entrata in vigore "centottanta giorni dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale", avvenuta sul n. 283 del 5 dicembre 2025. Di qui la data del 3 giugno 2026, dalla quale le nuove disposizioni diventano pienamente cogenti.

Il decreto non contiene però una disciplina transitoria di dettaglio per i procedimenti già avviati, né indica espressamente quale documento debba seguire quale data. È un punto da tenere presente: la distinzione operativa tra APE e relazione tecnica ex Legge n. 10/1991 — di cui si dirà — non è scritta nel D.M. 28 ottobre 2025, ma discende da una lettura applicativa fondata sulla diversa funzione dei due documenti e sui principi generali

che governano l'iter edilizio. Conviene quindi trattarla come lettura interpretativa prevalente, non come prescrizione testuale del nuovo decreto.

### APE: il riferimento operativo è la data di emissione

Per l'attestato di prestazione energetica, la lettura operativa più coerente è quella della normativa vigente al momento della redazione: l'APE "fotografa" la prestazione dell'edificio nell'istante in cui viene certificato e adotta perciò il quadro tecnico in vigore alla data di emissione. In questa prospettiva, non assumono rilievo decisivo l'epoca di costruzione dell'edificio, la data del titolo edilizio o quella di esecuzione dei lavori: il riferimento diventa la data in cui l'attestato è emesso.

Sul piano della metodologia di calcolo, ciò significa che un APE emesso dal 3 giugno 2026 dovrà essere redatto assumendo come riferimento il quadro metodologico aggiornato dal D.M. 28 ottobre 2025 — la famiglia UNI/TS 11300 completata con le parti 5 e 6, i fattori di conversione aggiornati, il nuovo Allegato 1 — mentre un attestato emesso entro il 2 giugno 2026 resta ancorato alla disciplina previgente.

Occorre però una precisazione, per non incorrere nelle semplificazioni che circolano in queste settimane e che abbiamo già segnalato a proposito dell'APE. Una cosa è la metodologia di calcolo sottesa all'attestato, che effettivamente segue la data di emissione; altra cosa è il nuovo assetto dell'APE previsto dalla direttiva (UE) 2024/1275 ("Case Green") — attestato conforme al modello comune dell'Allegato V, con scala da A a G — che non diventa operativo in automatico con una singola data e dipende dal recepimento nazionale e dal relativo coordinamento tecnico (software certificati, Linee guida APE, SIAPE, piattaforme regionali), alla data attuale ancora in via di definizione.

È ragionevole attendersi che, a regime, gli attestati redatti con le nuove metodologie non siano più direttamente confrontabili con i precedenti e che la classificazione vada riallineata; ma si tratta di una conseguenza tecnica e graduale, da leggere insieme al coordinamento nazionale e al recepimento della nuova EPBD, non di un cambio automatico legato a una data. In sintesi: il riferimento di calcolo dell'APE si aggiorna con la data di emissione; l'impianto complessivo dell'APE secondo la nuova EPBD è un binario distinto e ancora in costruzione.

### **Relazione ex Legge n. 10/1991: il riferimento operativo è la data del titolo edilizio**

La relazione tecnica ex Legge n. 10/1991 risponde a una logica diversa. È un documento di progetto e, proprio per questa sua funzione, viene generalmente ricondotto alla disciplina vigente al momento in cui il progetto viene presentato per l'autorizzazione. Il riferimento, quindi, è la data di richiesta del titolo edilizio.

Secondo questa lettura operativa, se il permesso di costruire, la SCIA o altro titolo abilitativo è stato richiesto prima del 3 giugno 2026, la relazione tecnica ex Legge n. 10/1991 può essere ricondotta alla disciplina vigente alla data di richiesta del titolo, anche se redatta o completata successivamente. Per i titoli richiesti dal 3 giugno 2026 in avanti, invece, il riferimento diventa il D.M. 28 ottobre 2025, con tutto ciò che comporta sul calcolo della prestazione, sulle verifiche d'involucro (trasmissioni, ponti termici tabellati, controllo di muffe e condensazioni), sui requisiti impiantistici e sulle prescrizioni per la ricarica dei veicoli elettrici.

Sul piano testuale, la relazione tecnica di progetto trova la propria disciplina nell'articolo 8 del D.Lgs. n. 192/2005 (obbligo di deposito e contenuti dell'elaborato), cui rinvia espressamente anche l'Allegato 1 del decreto; il criterio della data del titolo discende dai principi generali che governano l'iter autorizzativo — in particolare dalla logica del *tempus regit actum* applicata al momento che cristallizza il quadro progettuale, ossia la richiesta del titolo edilizio — e non da una specifica norma transitoria del Requisiti Minimi. Non si tratta dunque di una novità introdotta dal decreto, ma del principio che da tempo assicura continuità normativa lungo il procedimento.

A questa lettura operativa è dedicato anche un recente approfondimento dell'ing. Annachiara Castagna, che ricostruisce la distinzione tra APE e Legge 10 negli stessi termini qui richiamati.

### **Un esempio pratico: quando i due riferimenti convivono**

Il caso che meglio illustra la differenza è quello di un edificio con titolo richiesto poco prima dello spartiacque. Si pensi a una SCIA presentata il 15 maggio 2026: la relazione tecnica ex Legge n. 10/1991 può essere sviluppata, secondo la lettura

operativa sopra richiamata, sulla base della disciplina previgente, perché a quella data si applica la disciplina di progetto; l'APE finale, emesso a lavori conclusi — poniamo nel 2027 —, dovrà invece essere redatto con il nuovo decreto, perché certifica la prestazione alla data di emissione.

Sullo stesso edificio possono così coesistere una Legge 10 impostata con le vecchie regole e un APE redatto con le nuove. Non si tratta necessariamente di un'incongruenza, ma dell'esito di due documenti che rispondono a momenti e funzioni diversi.

### **Il terzo riferimento: gli obblighi sulle rinnovabili**

C'è poi un terzo binario, che conferma come la "data che conta" dipenda dal documento. Gli obblighi aggiornati di integrazione delle fonti rinnovabili non derivano dal D.M. 28 ottobre 2025, ma dal D.Lgs. n. 5/2026, di recepimento della direttiva RED III. Per gli edifici, gli obblighi aggiornati si applicano ai titoli edilizi presentati dal 3 agosto 2026: stessa logica del titolo, dunque, ma scadenza diversa rispetto al Requisiti Minimi. Un motivo in più per tenere distinti, in agenda e in progetto, i tre piani.

Resta sullo sfondo un aspetto da non sottovalutare. Il D.M. 28 ottobre 2025 individua la data di entrata in vigore, ma non detta una disciplina transitoria puntuale per i procedimenti in corso. Il criterio che distingue APE (data di emissione) e Legge 10 (data del titolo) è, come detto, frutto di principi consolidati e non di una previsione espressa del provvedimento. Non si può quindi escludere che, sui casi di confine — titolo richiesto prima del 3 giugno e documenti redatti dopo —, emergano chiarimenti interpretativi da parte delle amministrazioni competenti o indicazioni applicative dei software di calcolo, che dovranno gestire correttamente il periodo transitorio. In attesa, la prudenza suggerisce di documentare con chiarezza, in ciascun elaborato, la data di riferimento adottata e la ragione della scelta.

### **Cosa fare ora**

Operativamente, conviene verificare per ogni pratica tre elementi: la data di richiesta del titolo edilizio, che orienta la relazione Legge 10; la data di emissione dell'APE, che ne determina il riferimento di calcolo; e il corretto allineamento del software ai due regimi, per evitare di applicare inavvertitamente la disciplina sbagliata. Confondere i due piani può tradursi in verifiche errate, incongruenze documentali e contestazioni in sede di controllo. Per gli interventi con titolo dal 3 agosto 2026 va inoltre impostato per tempo il dimensionamento delle rinnovabili richiesto dal D.Lgs. n. 5/2026.

### **Decreto Requisiti Minimi 2026: domande frequenti**

A quale data si guarda per sapere se applicare il nuovo Decreto Requisiti Minimi?

Dipende dal documento. Per l'APE conta la data di emissione: dal 3 giugno 2026 l'attestato adotta il riferimento di calcolo del nuovo decreto. Per la relazione tecnica ex Legge n. 10/1991, secondo la lettura operativa prevalente, il riferimento è la data di richiesta del titolo edilizio: se il titolo è anteriore al 3 giugno 2026, si può proseguire con la disciplina previgente anche redigendo la relazione dopo. Si tratta di una lettura fondata su principi consolidati, non di una regola scritta nel decreto, che fissa soltanto l'entrata in vigore.

L'APE cambia in automatico dal 3 giugno 2026?

Il riferimento metodologico di calcolo sì: un APE emesso da quella data incorpora le nuove metodologie e il nuovo Allegato 1. Diverso è il nuovo assetto dell'APE previsto dalla direttiva "Case Green" (modello comune dell'Allegato V, scala A-G),

che non scatta in automatico con una data e dipende dal recepimento nazionale e dal relativo coordinamento tecnico ancora in via di definizione.

Posso redigere una Legge 10 con il decreto previgente dopo il 3 giugno 2026?

Sì, secondo la lettura operativa prevalente, se il titolo edilizio è stato richiesto prima del 3 giugno 2026. La relazione di progetto può essere riferita alla disciplina vigente alla data di richiesta del titolo, anche se viene completata successivamente.

Gli obblighi sulle rinnovabili seguono la stessa data?

No. Derivano dal D.Lgs. n. 5/2026 (recepimento RED III) e si applicano ai titoli edilizi presentati dal 3 agosto 2026. La logica è quella del titolo, ma la scadenza è diversa da quella dei Requisiti Minimi. Da Lavoripubblici.it.

## Dalla Risoluzione di AdE n. 21/E chiarimenti sugli impianti che incidono sulla rendita catastale



**A**nche gli impianti installati durante i lavori edilizi possono incidere sulla rendita catastale. È quanto chiarito dall'Agenzia delle Entrate con la **Risoluzione 21/E del 5 giugno 2026** nel valutare la rilevanza catastale degli interventi sulla dotazione impiantistica, dal fotovoltaico ai sistemi di accumulo, fino a eolico e solare termico.

Il chiarimento arriva dopo le lettere di compliance sugli immobili interessati dal Superbonus, ma riguarda tutti gli interventi edilizi che incidono sugli elementi rilevanti per il classamento, per i quali occorre verificare se aumentano in modo apprezzabile la redditività ordinaria dell'unità immobiliare.

La Risoluzione indica anche come impostare la pratica Docfa per descrivere gli interventi eseguiti, indicare i nuovi impianti installati e riportarne le caratteristiche significative, come la potenza nominale nel caso di fotovoltaico e sistemi di accumulo.

### Il riferimento normativo richiamato dall'Agenzia

L'Agenzia richiama gli articoli 17 e 20 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249.

In base a queste disposizioni, devono essere denunciate al Catasto le variazioni nello stato degli immobili che incidono sulla consistenza e sull'attribuzione della categoria e della classe.

La Risoluzione 21/E chiarisce i criteri da utilizzare per valutare quando gli interventi edilizi, inclusi quelli impiantistici, assumono rilevanza catastale.

Tra le variazioni rilevanti rientrano destinazione d'uso, consistenza, conformazione, sagoma, caratteristiche costruttive, impiantistiche, tipologiche e distributive.

### I motivi del chiarimento

Le richieste di chiarimento sono collegate alle lettere di compliance inviate dall'Agenzia ai contribuenti per i quali non risultava presentato l'aggiornamento catastale relativo a immobili interessati da interventi Superbonus.

La Legge di Bilancio 2024 (L. 213/2023), infatti, aveva previsto controlli specifici sulle unità immobiliari oggetto degli interventi agevolati dal Superbonus (articolo 119 del Decreto Rilancio - DL 34/2020), anche per verificare gli eventuali effetti sulla rendita catastale.

Allo stesso tempo, però, l'Agenzia precisa che le indicazioni della Risoluzione si applicano anche agli interventi edilizi realizzati senza agevolazioni fiscali.

### La rilevanza catastale degli impianti

La Risoluzione chiarisce i criteri per valutare quando gli interventi edilizi incidono sul classamento catastale, compresi gli impianti, che possono assumere rilevanza catastale quando incidono sulla redditività ordinaria dell'unità immobiliare.

Il riferimento principale è la Circolare 36/E del 2013 sugli impianti fotovoltaici. L'Agenzia precisa che lo stesso percorso logico può valere, in linea di principio, anche per altri interventi di ampliamento della dotazione impiantistica, come sistemi di accumulo, impianti eolici e solare termico.

La valutazione riguarda l'effetto dell'impianto sulla qualità funzionale dell'immobile, sul valore economico dell'unità e sulla sua collocazione nella scala delle classi catastali.

Gli impianti incidono sulla rendita quando modificano in modo significativo la dotazione dell'immobile e ne aumentano la redditività ordinaria.

Per il solo ampliamento impiantistico, in assenza di altri lavori edilizi, l'Agenzia richiama come criterio operativo la soglia del 15%, collegata alla differenza percentuale tra classi catastali contigue.

Questa percentuale serve a orientare la valutazione tecnica. La Risoluzione precisa che non si tratta di una soglia normativa generale, né di una soglia automatica di esonero dall'obbligo dichiarativo, applicabile a ogni intervento edilizio. Nei casi in cui gli impianti si configurino come un miglioramento significativo della dotazione dell'immobile, determinandone una maggiore redditività, l'aggiornamento catastale tramite la procedura Docfa è quindi sempre obbligatorio. Da Lavoripubblici.it.