

**ANCE** | CAMPANIA

# **NEWS TECNICA**

*Edizione n°22*

---

19 GIUGNO 2026

**ANCE** | CAMPANIA



# SCENARI REGIONALI DELL'EDILIZIA

**CAMPANIA**

**2026**

**lunedì 29 giugno ore 16,30**  
**ACEN, Riviera di Chiaia, 202 -**  
**Palazzo Ruffo della Scaletta, Napoli**

a cura della  
Direzione  
Affari Economici,  
Finanza e  
Centro Studi



# SCENARI REGIONALI DELL'EDILIZIA CAMPANIA 2026

29 Giugno 2026 | Ore 16:30 | c/o ACEN - Palazzo Ruffo della Scaletta

## IL PROGRAMMA DEI LAVORI

### 16:30 Saluti

- Angelo Lancellotti – Presidente ANCE Campania

### 17:00 Presentazione degli Scenari

- Flavio Monosilio – Direttore del Centro Studi ANCE

### 17:30 Interventi

- Massimiliano Manfredi – Presidente del Consiglio Regionale della Campania
- Francesco Morra – Presidente ANCI Campania

### 18:00 Conclusioni

- Piero Petrucco – Vicepresidente ANCE

#### Sede del Convegno:

Il convegno si terrà nella sede dell'ACEN (Associazione Costruttori Edili Napoli), presso Palazzo Ruffo della Scaletta — Riviera di Chiaia 202, 80121 Napoli.

Segreteria Organizzativa ANCE Campania:

Piazza Vittoria 10, 80121 Napoli | Tel: 081 7645851 | Email: [info@ancecampania.it](mailto:info@ancecampania.it)

## Il CdS nel project financing delimita il ruolo dell'asseverazione



**N**ella procedura di project financing l'asseverazione del piano economico finanziario (Pef) ha la funzione di verificare la sostenibilità della struttura finanziaria del progetto nel suo complesso, ma non è finalizzata – salvo evidenti criticità – a effettuare una verifica puntuale dei singoli dati economici riportati nello stesso Pef, che è demandata alle valutazioni dell'ente concedente. È questa l'affermazione più rilevante contenuta nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 10 giugno 2026, n. 4667, che affronta un aspetto critico relativo al corretto rapporto tra asseverazione del Pef, verifica dello stesso e giudizio di anomalia dell'offerta in relazione alle proposte di project financing.

La pronuncia opera anche alcune interessanti considerazioni in merito alle caratteristiche che deve avere la proposta nel caso in cui la documentazione di gara ne connoti il carattere in termini di esclusività.

### Il fatto

Un ente pubblico aveva indetto una procedura a evidenza pubblica per l'acquisizione di proposte relative all'affidamento in concessione di spazi interni a un edificio religioso per la realizzazione di stagioni concertistiche ed eventi musicali. Alla procedura partecipavano due operatori del settore. A fronte dell'aggiudicazione a favore di uno dei due, l'altro concorrente proponeva ricorso davanti al giudice amministrativo. In quella sede il ricorrente sosteneva che la proposta dell'aggiudicatario doveva essere esclusa perché non rispettava il requisito dell'esclusività, richiesto nella documentazione di gara.

L'ente concedente aveva infatti previsto nell'avviso di indizione della procedura che la proposta doveva essere ideata e realizzata in via esclusiva per il sito religioso dove si dovevano svolgere le manifestazioni musicali. Veniva altresì precisato che il concetto di esclusività era da intendersi nella più ampia accezione del termine, ricomprendendo sia la localizzazione degli eventi che la direzione artistica e i principali interpreti degli stessi. Secondo il ricorrente questa condizione di esclusività non era stata rispettata dall'aggiudicatario. Ciò in quanto la proposta dello stesso era connotata da molteplici elementi che ne indicavano la sovrapponibilità ad altre proposte formulate dallo stesso aggiudicatario in relazione a siti e manifestazioni diverse.

Il Tar Veneto ha accolto questa censura. Ha infatti rilevato come effettivamente la proposta presentata prevedeva lo svolgimento di identici eventi, con i medesimi contenuti e la stessa direzione artistica e analoghi protagonisti, rispetto a quelli indicati in relazione ad altre manifestazioni da svolgersi in luoghi diversi. Contro la sentenza di primo grado l'originario aggiudicatario proponeva appello davanti al Consiglio di Stato, mentre l'altro operatore proponeva appello incidentale.

### L'esclusività della proposta

Interessanti sono le considerazioni svolte dal Consiglio di Stato in merito al requisito dell'esclusività della proposta, che assumono una valenza che va al di là del caso di specie. Accogliendo le censure mosse dall'appellante alla sentenza di primo grado, il Consiglio di Stato evidenzia come la nozione di

esclusività non può essere estesa fino al punto di impedire in termini assoluti l'esecuzione delle medesime sinfonie – eventualmente anche con la medesima direzione artistica e gli stessi interpreti – in più luoghi e manifestazioni.

Ciò che rileva è che il progetto nella sua complessità sia stato ideato con specifico riferimento alla manifestazione e relativa localizzazione indicata nell'avviso, circostanza che emerge da un'attenta analisi dei contenuti della proposta dell'originario aggiudicatario.

In sostanza, è ben possibile che lo stesso programma musicale sia replicato in diverse occasioni e manifestazioni, purché l'esclusività richiesta dall'avviso sia rispettata a livello di ideazione complessiva della specifica manifestazione.

D'altronde – e questa è l'affermazione più interessante in termini generali – solo un'interpretazione di questo tipo, che relativizza la nozione di "esclusività", risponde alle esigenze organizzative degli operatori economici, che sarebbero eccessivamente penalizzate dall'accoglimento di una lettura estensiva di tale nozione. Peraltro, l'ente concedente era pienamente consapevole che il programma musicale contenuto nella proposta oggetto di contestazione sarebbe stato eseguito anche in altre manifestazioni e località, e aveva quindi ben potuto valutare tale circostanza, ritenendola evidentemente non rilevante ai fini della presunta violazione della nozione di esclusività richiesta nei documenti di gara.

L'insieme delle considerazioni rappresentate ha quindi portato il Consiglio di Stato a riformare la sentenza di primo grado, ritenendo che la proposta dell'originario aggiudicatario non potesse essere considerata in violazione del criterio dell'esclusività.

### **La funzione del Pef**

Le affermazioni più interessanti della pronuncia sono quelle relative alla funzione del Pef, oggetto di valutazione in sede di esame dell'appello incidentale. Secondo l'appellante incidentale la proposta dell'originario aggiudicatario doveva essere esclusa in quanto il soggetto asseveratore del Pef aveva dichiarato di non avere verificato la congruità e la veridicità dei dati riportati nello stesso, essendosi limitato a controllare la correttezza dei conteggi. Secondo l'appellante incidentale ciò avrebbe comportato la mancata verifica di congruità del Pef da parte dell'asseveratore, che quindi non avrebbe

assunto alcuna responsabilità in merito all'adeguatezza e correttezza delle ipotesi assunte alla base dello stesso.

Per il Consiglio di Stato questa censura non è accoglibile, in quanto il dato rilevato, pur incontestato, non può in alcun modo inficiare la validità dell'asseverazione. Tale asseverazione è stata infatti effettuata considerando l'ammontare complessivo degli investimenti, la tempistica per la loro esecuzione e la dinamica di ammortamento, la durata della concessione, la struttura finanziaria e quella dei costi e dei ricavi.

Questa analisi risulta conforme a quanto la normativa richiede rispetto al Pef, cioè di valutare gli elementi economici e finanziari – costi e ricavi del progetto e fonti di finanziamento – e la capacità del progetto stesso di generare flussi di cassa positivi, nonché di verificare la congruenza dei suddetti dati con il contratto o la convenzione da stipulare con l'ente concedente.

In sostanza, la funzione dell'asseverazione – coerentemente con i contenuti del Pef e con la finalità cui lo stesso deve assolvere – è quella di attestare la correttezza e la congruità delle voci utilizzate per l'elaborazione dello stesso. In questo senso, deve fornire una valutazione positiva sugli elementi economici (costi e ricavi del progetto) e finanziari (composizione delle fonti di finanziamento), verificando in ultima analisi l'equilibrio complessivo del progetto in relazione alla sua capacità di generare flussi di cassa sufficienti a far ritenere sostenibile il rischio assunto dall'operatore privato. In questo senso, l'asseverazione non deve estendersi – salvo casi di evidente criticità – fino a effettuare una verifica puntuale sulla congruità dei singoli dati economici riportati nel Pef, rientrando la stessa nell'ambito delle valutazioni di esclusiva competenza dell'ente concedente.

### **Il Pef e la verifica di anomalia**

La sentenza in commento tocca uno dei profili critici relativi all'analisi della proposta di project financing, quello dei rapporti tra valutazione del Pef, funzione dell'asseverazione e verifica di anomalia. In particolare le valutazioni circa la sostenibilità del Pef e il giudizio sull'eventuale anomalia dell'offerta rappresentano, nell'ambito della procedura di project financing, due aspetti distinti ma necessariamente correlati.

La giurisprudenza ha da tempo chiarito che entrambi i momenti valutativi rientrano nell'ambito della discrezionalità tecnica dell'ente concedente, tendenzialmente insindacabile in sede giurisdizionale salvo le ipotesi di manifesta erroneità o irragionevolezza (Cons. Stato, Sez. V, 30 gennaio 2023, n. 1042).

Due recenti sentenze del giudice amministrativo contengono poi interessanti affermazioni in merito ai due profili di valutazione e alle interrelazioni esistenti tra gli stessi.

La prima pronuncia è del Consiglio di Stato, Sez. V, 28 agosto 2025, n. 7127. Nella stessa viene preliminarmente ribadito che la funzione assunta dal Pef consiste nel garantire l'equilibrio economico e finanziario dell'iniziativa - ossia la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria - attraverso la corretta allocazione dei rischi. In particolare, il Pef è lo strumento mediante il quale si attua la concreta distribuzione del rischio tra le parti del rapporto concessorio, e nello specifico si attua il trasferimento del rischio operativo dal concedente al concessionario.

L'adeguatezza ma anche la sostenibilità del rischio assunto dal concessionario deve essere valutata dall'ente concedente alla luce delle discipline tecniche ed economiche applicabili e sulla base delle eventuali prescrizioni che lo stesso ente concedente ha dettato con la *lex specialis* della procedura per la selezione del concessionario. Questa valutazione non può svolgersi secondo gli schemi propri del giudizio di anomalia dell'offerta nelle procedure d'appalto. Infatti in quest'ultimo caso manca l'assunzione di uno specifico rischio operativo in capo all'appaltatore.

Al contrario, l'assunzione del rischio imprenditoriale da parte del concessionario, nonché i limiti entro i quali tale assunzione è ammissibile e non compromette il proficuo svolgimento dell'attività, rappresentano l'oggetto delle valutazioni riservate all'ente concedente.

I tratti distintivi tra la verifica di adeguatezza e sostenibilità del Pef da un lato e giudizio di anomalia dell'altro, sono stati indicati con ancora maggiore

nettezza da una successiva pronuncia del Tar Sardegna, Sez. I, 4 novembre 2025, n. 972. Nella sentenza il giudice amministrativo ha evidenziato come il controllo operato dall'ente concedente sul Pef serve a verificare l'equilibrio intrinseco della concessione (cioè che costi, ricavi e durata garantiscano sostenibilità nel tempo). Questo controllo non riguarda in senso proprio la congruità dell'offerta, ma serve ad accertare la fattibilità strutturale dell'operazione. Questo controllo, tipico delle concessioni e del project financing, ha pertanto una natura autonoma e preventiva rispetto alla verifica di anomalia, ed è indispensabile per la validazione del Pef e, in prospettiva, per l'efficacia del contratto.

Esso quindi non mira a sanzionare un'offerta anomala, ma tende a garantire che il rischio operativo sia effettivamente assunto dall'operatore e che la concessione sia sostenibile senza aiuti o sussidi esterni.

Ciò comporta che nelle concessioni l'equilibrio economico-finanziario deve risultare dal Pef e non può essere sostituito da giustificazioni tipiche della verifica di anomalia dell'offerta, avendo le due verifiche carattere autonomo e non sovrapponibile.

In sostanza, quella operata rispetto al Pef è una verifica *ex ante* concernente l'equilibrio e il rischio operativo dell'operazione economica, mentre il giudizio di anomalia riguarda l'eventuale successiva fase di verifica in gara della congruità economica dell'offerta (nel caso in cui emergano indizi di anomalia nei singoli elementi della stessa).

Resta naturalmente una inevitabile connessione tra i due momenti, nel senso che gli elementi ricavabili dal Pef non possono essere ignorati in sede di eventuale verifica di anomalia dell'offerta, costituendo parte integrante della stessa. La differenza è che mentre la verifica del Pef ha natura preventiva e necessaria - nel senso che l'esito negativo della stessa preclude la possibilità di prendere in considerazione la proposta - quella relativa alla verifica di anomalia dell'offerta ha natura successiva ed eventuale. Da NT+.

## Ordinanza del CdS sull'accertamento postumo della compatibilità paesaggistica



In edilizia il silenzio non è mai neutro e a seconda dei casi vale assenso, rigetto o inadempimento. Proprio per questo la giustizia amministrativa è tornata più volte a tracciarne il perimetro, muovendosi negli anni fra il d.P.R. n. 380/2001 e la Legge n. 241/1990.

Il quadro si complica quando dal Testo Unico Edilizia si passa al Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004), dove il silenzio incrocia un interesse di rango costituzionale.

È qui che si colloca l'ordinanza n. 4354 del 1° giugno 2026, con cui il Consiglio di Stato affronta il valore del silenzio della Soprintendenza sulla compatibilità paesaggistica postuma, quando il termine perentorio di 90 giorni dell'art. 167 del D.Lgs. n. 42/2004 sia decorso invano.

Un'ordinanza che non chiude la vicenda ma la rimette integralmente all'Adunanza Plenaria, per sciogliere un contrasto che da tempo divide lo stesso Consiglio di Stato, ovvero se il decorrere del termine apra le porte a una sanatoria per silenzio o faccia soltanto cadere il parere vincolante della Soprintendenza.

### Tre capannoni in area vincolata e l'istanza di compatibilità paesaggistica

La vicenda nasce da una concessione demaniale marittima trentennale, sulla cui area la società concessionaria aveva installato tre capannoni retrattili a servizio della propria attività di cantieristica navale, presentati come strutture temporanee funzionali alle commesse in corso. Nel

settembre 2019 la società chiede l'accertamento di compatibilità paesaggistica, ricadendo l'area in zona vincolata.

Il Comune trasmette alla Soprintendenza una proposta favorevole, condizionata al mantenimento temporaneo delle strutture. Dopo una richiesta di integrazione istruttoria, però, la Soprintendenza adotta un parere negativo, obiettando che i manufatti erano in piedi da oltre un decennio e avevano accentuato la barriera visiva verso il mare, abbassando la qualità del sito protetto.

Sul parere si fonda il diniego comunale di autorizzazione paesaggistica, impugnato dalla società. In primo grado il TAR dà ragione alla concessionaria, ritenendo il parere tardivo rispetto al termine perentorio di 90 giorni e ormai formato il silenzio assenso tra amministrazioni. Il Ministero della cultura impugna in appello, ed è qui che la Settima Sezione decide di non decidere da sola.

### Accertamento postumo di compatibilità paesaggistica e termine perentorio di 90 giorni

Per capire da dove nasce il contrasto conviene partire dal rapporto tra due procedimenti del Codice dei beni culturali e del paesaggio. L'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004 governa l'autorizzazione paesaggistica preventiva e prevede che, scaduto il termine per il parere del soprintendente, l'amministrazione provveda comunque sulla domanda.

L'art. 167 disciplina invece l'accertamento di compatibilità paesaggistica postuma, ammesso in via eccezionale e solo per i casi tassativi del comma 4, che

escludono espressamente gli interventi capaci di creare nuove superfici o nuovi volumi. Qui il parere della Soprintendenza vincola l'autorità competente, e la norma fissa termini perentori, 180 giorni alla decisione e 90 giorni al parere, ma su cosa accada quando quel termine scade tace del tutto.

È in questo silenzio del legislatore che si infila la domanda. L'art. 146 contiene una valvola di sblocco espressa, l'art. 167 no, e da questa asimmetria nascono le letture opposte sul valore del parere mancato.

### **Silenzio assenso, parere vincolante o decadenza: i tre orientamenti del Consiglio di Stato**

Alla luce di questo quadro, i giudici ricostruiscono three orientamenti che si contendono il campo. Per il primo, il parere della Soprintendenza partecipa a una decisione pluristrutturata e segue perciò la regola del silenzio assenso tra amministrazioni dell'art. 17-bis della Legge n. 241/1990, con la conseguenza che il decorrere del termine equivale ad assenso.

Per un secondo indirizzo quel meccanismo non opera e il parere reso fuori termine conserva la sua natura vincolante, perché la perentorietà investe l'obbligo di concludere la fase, non la forza del parere. Un terzo orientamento, più recente, sposta invece l'asse del ragionamento, perché il decorrere del termine non produce un assenso tacito ma fa decadere la Soprintendenza dal potere di rendere un parere vincolante, cioè di imporre la propria valutazione a chi decide, senza impedirle di intervenire ancora con un contributo non obbligatorio e non vincolante, che l'amministrazione precedente deve poi valutare in modo autonomo e motivato.

La Sezione rimettente aderisce a quest'ultima impostazione, e lo fa con un argomento di sistema. Sarebbe paradossale che per le sanatorie edilizie ordinarie dell'art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 il silenzio dell'amministrazione valga rigetto, mentre proprio dove entrano in gioco valori protetti come il paesaggio e l'ambiente la stessa inerzia si converta in assenso, fino a legittimare per silenzio interventi che la legge vieta di sanare. Nel caso esaminato il dato è pacifico, i nuovi volumi realizzati non erano sanabili sul piano paesaggistico, per cui riconoscere valore di assenso al silenzio avrebbe spalancato una via di fuga che il sistema non prevede.

### **Perché il silenzio assenso non si applica alla tutela del paesaggio**

Dal punto di vista procedimentale la pronuncia traccia una distinzione che vale la pena fissare. L'art. 17-bis disciplina un silenzio assenso endoprocedimentale, interno al dialogo fra amministrazioni co-decidenti, mentre il silenzio che qui rileva è quello che matura sull'istanza del privato allo scadere del termine per concludere il procedimento.

Quel secondo silenzio è governato dall'art. 20 della Legge n. 241/1990, il cui comma 4 esclude la formazione dell'assenso tacito per i procedimenti sui cosiddetti interessi sensibili, fra cui la tutela dei beni culturali e del paesaggio. Spostato su questo binario, il nodo si scioglie quasi da sé, perché la materia paesaggistica resta fuori dal perimetro del silenzio assenso.

Va però tenuta ferma la portata dell'atto. La lettura cui i giudici aderiscono è autorevole ma non ancora un principio consolidato.

### **Cosa attende ora l'Adunanza Plenaria**

In conclusione, il Consiglio di Stato si è pronunciato in via non definitiva e ha rimesso la questione all'Adunanza Plenaria, alla quale spetterà stabilire come vada valutato il silenzio della Soprintendenza sulla compatibilità paesaggistica quando il termine dei 90 giorni sia trascorso senza esito.

Fino a quel chiarimento la prudenza impone di trattare il parere tardivo non come un nulla, ma come un atto che può ancora orientare la decisione finale, e di non leggere il decorrere del termine come un automatismo a vantaggio dell'istante. Per chi opera in zona vincolata, e per gli uffici che istruiscono queste pratiche, in gioco c'è la tenuta del confine fra ciò che si può sanare e ciò che resta abusivo.

La rimessione si colloca in una stagione in cui la giurisprudenza tende a rafforzare la tutela del paesaggio come bene di rango costituzionale, e la sua eco va oltre il singolo procedimento. Più che decidere chi vince questa lite, la pronuncia rilancia una domanda di fondo, se davanti al paesaggio il silenzio dell'amministrazione possa mai parlare la lingua dell'assenso. Da Lavoripubblici.it

## “Patrimonio Casa”



**P**rende forma nel Piano Casa lo strumento destinato a convogliare sull'housing le risorse annunciate dal Governo nell'ambito della revisione finale del PNRR.

Un emendamento dei Relatori al Piano Casa, all'esame della Camera, introduce il patrimonio destinato all'abitare sociale, denominato “Patrimonio Casa”: un veicolo che potrà essere costituito da Cassa Depositi e Prestiti per sostenere iniziative di edilizia sociale ed edilizia convenzionata.

La misura traduce in norma la rimodulazione del PNRR illustrata il 3 giugno dal Ministro per gli Affari europei, il PNRR e le Politiche di coesione, Tommaso Foti.

In quell'occasione, il Governo aveva annunciato la destinazione di 1 miliardo di euro all'housing con obiettivo di efficientamento energetico e di 200 milioni di euro all'edilizia residenziale pubblica, per far scorrere le graduatorie dei finanziamenti alle case popolari.

L'emendamento 8.017 inserisce ora nel decreto Piano Casa (DL 66/2026) la cornice giuridico-finanziaria per l'utilizzo di queste risorse, ma l'operatività piena della misura resta subordinata al via libera europeo alla revisione del PNRR.

### **Patrimonio Casa, il nuovo strumento presso CDP**

L'emendamento presentato dai Relatori introdurrebbe nella legge di conversione del DL 66/2026 un nuovo articolo 8-bis, dedicato al Patrimonio destinato all'abitare sociale.

La norma autorizza il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a trasferire a Cassa depositi e prestiti, mediante apporto di capitali, 5 milioni di euro per il 2026 e 5 milioni di euro per il 2027. Con queste risorse, CDP potrà costituire un patrimonio destinato, ai sensi dell'articolo 2447-bis del Codice civile, previa deliberazione del proprio Consiglio di amministrazione e informativa all'assemblea dei soci.

Il patrimonio sarà denominato Patrimonio Casa e avrà l'obiettivo di sostenere, anche mediante investimenti indiretti, iniziative di edilizia sociale o convenzionata. Gli interventi potranno riguardare il recupero, la rifunzionalizzazione, la sostituzione edilizia, la riqualificazione energetica e la rigenerazione urbana abitativa.

L'obiettivo è incrementare l'offerta di alloggi sociali, coerenti con i criteri del DM 22 aprile 2008 del Ministero delle Infrastrutture, oppure di abitazioni a canone o prezzo calmierato, inferiori ai valori di mercato.

L'emendamento prevede che gli interventi siano realizzati in via prioritaria nei Comuni ad alta tensione abitativa.

La dotazione iniziale del Patrimonio Casa è pari a 10 milioni di euro nel biennio 2026-2027. Il cuore della misura è però la possibilità di trasferire a CDP ulteriori risorse assegnate al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'ambito della revisione del PNRR.

La relazione tecnica precisa, infatti, che l'emendamento è subordinato alla riallocazione di risorse del PNRR, fino a 1,2 miliardi di euro, da

indirizzare a interventi per l'abitare sociale.

Si tratta delle risorse già richiamate dal Governo nella revisione finale del PNRR: 1 miliardo di euro per l'housing efficiente e 200 milioni di euro per l'edilizia residenziale pubblica. L'emendamento, quindi, costituisce lo strumento attraverso cui attuare la rimodulazione annunciata dal Governo.

Il trasferimento delle risorse resta tuttavia legato all'approvazione della revisione del PNRR da parte delle istituzioni europee. Per questo la norma prevede, nell'immediato, una dotazione limitata e definisce l'architettura del Patrimonio Casa in vista dell'eventuale arrivo delle risorse PNRR.

### **Housing sociale, recupero e riqualificazione energetica**

Il Patrimonio Casa potrà operare attraverso la sottoscrizione di quote di un comparto dedicato o di classi di quote dedicate di fondi immobiliari già costituiti da Cassa depositi e prestiti o da società da essa controllate.

Ci sarà la possibilità di utilizzare strumenti già attivi nel settore dell'abitare sociale, in modo da indirizzare le risorse verso interventi con tempi di attuazione compatibili con le scadenze del PNRR.

Il funzionamento del Patrimonio Casa sarà disciplinato da una convenzione tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, CDP e le società di gestione del risparmio immobiliare controllate dalla stessa CDP. La convenzione dovrà definire le modalità di trasferimento delle risorse, la durata del patrimonio, il periodo di investimento, le politiche di investimento e i criteri di selezione degli interventi.

Dovrà inoltre disciplinare gli obblighi informativi e di rendicontazione, il monitoraggio sull'impiego delle risorse, lo stato di avanzamento degli interventi e gli impatti sociali conseguiti. Le somme spettanti a CDP per le attività svolte non potranno superare il 2% delle risorse trasferite per ciascun esercizio finanziario.

L'emendamento precisa che gli apporti al Patrimonio Casa non saranno assistiti da garanzie di rendimento, meccanismi di copertura delle perdite o obblighi di restituzione a carico di Cassa depositi e prestiti.

I proventi eventualmente spettanti al Ministero resteranno acquisiti al patrimonio e saranno destinati a ulteriori investimenti coerenti con le finalità della misura, secondo criteri di rotatività.

Alla scadenza del patrimonio, le eventuali somme residue spettanti al Ministero saranno restituite all'entrata del bilancio dello Stato e versate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

L'attuazione della misura dovrà avvenire nel rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato, concorrenza e affidamento dei contratti pubblici, oltre che della normativa nazionale sugli organismi di investimento collettivo del risparmio e sui soggetti vigilati.

### **La copertura iniziale del Patrimonio Casa**

Come detto, per l'avvio del Patrimonio Casa, l'emendamento prevede una copertura di 10 milioni di euro complessivi.

I 5 milioni di euro per il 2026 sono coperti mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista dal DL 73/2025 per programmi e progetti di riqualificazione e mitigazione urbanistica collegati alla realizzazione del lotto Battipaglia-Romagnano della linea ferroviaria ad alta velocità Salerno-Reggio Calabria.

I 5 milioni di euro per il 2027 sono coperti mediante riduzione del fondo speciale di conto capitale del Ministero dell'economia e delle finanze, utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Lo stesso emendamento rimodula dal triennio 2026-2028 al triennio 2027-2029 gli stanziamenti previsti dal DL 73/2025 per gli interventi connessi alla linea ferroviaria Battipaglia-Romagnano.

### **Piano Casa, gli altri emendamenti dei Relatori**

Il Patrimonio Casa è uno degli emendamenti presentati dai Relatori al DL 66/2026.

Un altro emendamento, il 9.019, interviene sul riuso e la valorizzazione a fini sociali del patrimonio immobiliare pubblico non utilizzato. La proposta consente la cessione, anche separata, di immobili di proprietà dello Stato, degli enti territoriali e delle altre pubbliche amministrazioni, anche ad uso abitativo, se non utilizzati, non redditizi, non strumentali o sottoutilizzati.

Gli immobili potranno essere destinati a interventi di recupero e valorizzazione per progetti di edilizia sociale, con applicazione delle semplificazioni già previste dal Piano Casa per gli interventi di ristrutturazione, demolizione e ricostruzione e per l'approvazione dei progetti in conferenza di servizi.

Infine, l'emendamento 2.107 modifica il programma straordinario nazionale di recupero e manutenzione del patrimonio di edilizia pubblica e sociale. Tra le novità, l'inclusione diretta degli enti territoriali tra i

soggetti attuatori, una maggiore flessibilità nella presentazione delle proposte e una delimitazione più puntuale dei poteri del Commissario straordinario. da Edilportale.

## La contestazione di somministrazione illecita di manodopera



La contestazione di somministrazione illecita di manodopera impone al fisco prove specifiche. Non basta il richiamo a presunte irregolarità e a indagini riferite a terzi. Senza tutto ciò l'appalto è pienamente regolare e vengono meno quindi i rilievi tributari sull'indetraibilità dell'Iva e sull'indeducibilità dei costi per mancanza di certezza e inerenza.

Così la sentenza 520/2/2026 della Cgt Vibo Valentia (presidente e relatore Sara Amerio). La decisione scaturisce dal ricorso presentato da una società (difesa dallo studio Taxlit) che era stata raggiunta da due avvisi di accertamento relativi agli anni d'imposta 2019 e 2020. L'impugnazione ha fatto leva sulla certificazione del contratto d'appalto, sulla considerazione delle dichiarazioni dei referenti dell'appaltatore, sugli esiti favorevoli ottenuti nel contenzioso davanti al giudice del lavoro e sul decreto di archiviazione penale nei confronti del legale rappresentante.

Nell'annullare gli avvisi emessi dalle Entrate, la Cgt ha puntualizzato che la riqualificazione di un appalto in somministrazione presuppone l'accertamento che l'appaltatore non assuma alcuna reale organizzazione dei mezzi e non eserciti un'autonoma gestione del personale impiegato, limitandosi a mettere a disposizione lavoratori eterodiretti dal committente, senza sopportare un effettivo rischio d'impresa. «Tale verifica – riporta la sentenza – non può essere svolta in termini astratti né per mera derivazione

delle irregolarità eventualmente riscontrate» sul fornitore. Richiede, invece, «la dimostrazione di circostanze specifiche riferite al singolo rapporto».

Con riferimento alla documentazione prodotta dalla difesa, il collegio sottolinea che la certificazione del contratto, pur non vincolando in assoluto il giudice tributario nella qualificazione ai soli fini fiscali, costituisce un elemento oggettivo che impone all'Amministrazione un onere probatorio particolarmente rigoroso qualora intenda disattendere l'impianto. Non è quindi sufficiente affermare che la certificazione riguardi il modello contrattuale e non l'esecuzione. Poi la sentenza sottolinea che «la pronuncia del giudice del lavoro, anche laddove abbia escluso la debenza di pretese contributive o abbia ritenuto genuino l'appalto, non vincola il giudice tributario».

Tuttavia l'amministrazione finanziaria, nel sostenere una ricostruzione opposta ai fini fiscali, è chiamata a «fornire una prova specifica e puntuale della divergenza tra il rapporto come concretamente eseguito e l'assetto contrattuale allegato dalla contribuente». Prova che, nel caso esaminato, «non è stata raggiunta». Considerazioni simili valgono per il decreto di archiviazione del procedimento penale: «Non integra giudicato (essendo sempre revocabile)» e non produce «effetti vincolanti nel processo tributario».

Ma, come spiega la Cgt, anche tale provvedimento può essere valutato come elemento a favore della difesa «nel senso che non sono emersi, in quella sede, elementi idonei a sostenere responsabilità penali in

capo al legale rappresentante; ciò non esonera comunque l'amministrazione dall'onere di provare, in questa sede, i fatti costitutivi della ripresa, onere che,

per quanto detto, non risulta assolto». da NT+.

## | CILA e stato legittimo



**U**na CILA può essere presentata su un immobile che presenta difformità edilizie non sanate? È sufficiente dichiarare che il fabbricato è stato realizzato prima del 1967 per dimostrarne la regolarità urbanistica?

E cosa accade quando il Comune accerta che lo stato di fatto dell'immobile non corrisponde a quello risultante dai titoli edilizi esistenti?

Le questioni interessano direttamente tecnici, professionisti e amministrazioni, perché riguardano un presupposto essenziale di qualsiasi intervento edilizio: la possibilità di dimostrare la regolarità urbanistico-edilizia dell'immobile sul quale si intende operare.

Proprio da una contestazione relativa alla legittima consistenza di un fabbricato trae origine la vicenda esaminata dal TAR Sicilia, sez. Catania, con la sentenza dell'11 maggio 2026, n. 1427, chiamato a valutare la legittimità della sanzione applicata da un Comune nei confronti di una proprietaria che aveva eseguito alcuni interventi edilizi mediante CILA.

Nel decidere la controversia, il giudice amministrativo ha affrontato alcuni temi centrali nella pratica edilizia, che spaziano dalla CILA allo stato legittimo dell'immobile, dai poteri di controllo dell'amministrazione fino all'onere della prova gravante sul proprietario. La sentenza mette in evidenza come gli strumenti di semplificazione procedimentale non possano prescindere dalla preventiva verifica della regolarità urbanistico-edilizia del patrimonio esistente, che continua a rappresentare il presupposto indispensabile per la realizzazione di qualsiasi intervento.

### **CILA su immobile senza stato legittimo: la vicenda esaminata dal TAR**

Il caso in esame nasce dall'impugnazione di un'ordinanza comunale con la quale è stata applicata la sanzione pecuniaria di 1.000 euro ai sensi della L.R. Sicilia n. 16/2016 per l'esecuzione di lavori in assenza di un valido titolo edilizio.

Nello specifico, l'amministrazione aveva esaminato una CILA presentata nel 2021 per l'esecuzione di interventi riconducibili all'art. 6-bis del d.P.R. n. 380/2001. Nel corso delle verifiche erano però emerse significative criticità riguardanti la situazione urbanistico-edilizia dell'immobile interessato dalle opere.

Negli archivi comunali risultavano infatti due concessioni edilizie rilasciate negli anni Ottanta, dalle cui rappresentazioni grafiche emergeva una configurazione del fabbricato diversa rispetto a quella descritta nella documentazione allegata alla comunicazione asseverata. Nella CILA era stato inoltre dichiarato che l'immobile era stato realizzato in data antecedente al 1° settembre 1967 e che successivamente non erano stati effettuati interventi soggetti a titolo edilizio.

Proprio quest'ultima circostanza è stata ritenuta incompatibile con la documentazione rinvenuta negli archivi comunali. Il confronto tra lo stato di fatto rappresentato nella pratica edilizia e i titoli esistenti ha infatti evidenziato una situazione che, secondo il Comune, non consentiva di ricostruire un quadro coerente della legittimità dell'immobile.

Da qui la conclusione dell'amministrazione: non essendo stato possibile dimostrare la regolarità della configurazione edilizia sulla quale gli interventi erano stati eseguiti, la CILA non poteva esplicitare i propri effetti abilitativi e le opere realizzate dovevano essere considerate prive di valido titolo edilizio.

### **Stato legittimo e CILA: il quadro normativo del d.P.R. n. 380/2001**

La questione ruota attorno all'interazione tra due disposizioni del Testo Unico Edilizia che, pur disciplinando aspetti diversi dell'attività edilizia, risultano strettamente collegate.

In primo luogo, l'art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001, che individua i criteri per la ricostruzione dello stato legittimo dell'immobile, stabilendo che esso deve essere desunto dal titolo che ne ha previsto la costruzione oppure da quello che ne ha successivamente legittimato l'esistenza, integrato dagli eventuali titoli successivi che hanno autorizzato ulteriori trasformazioni.

Accanto a questo, l'art. 6-bis disciplina la Comunicazione di inizio lavori asseverata, prevedendo che il professionista attesti la conformità dell'intervento agli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi vigenti.

Proprio dall'applicazione di tale disposizione il TAR trae uno dei principi centrali della decisione: la CILA può operare soltanto quando gli interventi si inseriscono all'interno di una situazione urbanistico-edilizia regolare, poiché non può essere utilizzata per attribuire copertura a opere eseguite su immobili la cui legittima consistenza non sia stata adeguatamente dimostrata.

Sul piano dei controlli entrano inoltre in gioco i poteri di vigilanza e repressione attribuiti ai Comuni dagli artt. 27 e seguenti del d.P.R. n. 380/2001, che consentono all'amministrazione di intervenire ogni volta che vengano accertate attività edilizie eseguite in contrasto con la disciplina urbanistica.

### **Perché la CILA non può sanare un immobile privo di regolarità urbanistica**

Come ha spiegato il TAR, la comunicazione asseverata non costituisce uno strumento di regolarizzazione indiretta dell'abuso edilizio né può essere utilizzata per attribuire una sorta di copertura postuma a interventi eseguiti su immobili dei quali non sia possibile dimostrare la legittima consistenza urbanistico-edilizia.

La ragione risiede nella natura stessa dell'istituto: la CILA non rappresenta un meccanismo autonomo di legittimazione dell'immobile, ma una procedura semplificata che presuppone l'esistenza di una situazione conforme all'ordinamento.

Quando tale presupposto non può essere dimostrato, la comunicazione perde la capacità di svolgere la funzione che l'ordinamento le attribuisce e gli interventi eseguiti in sua forza non possono beneficiare degli effetti normalmente collegati alla presentazione della pratica edilizia.

La semplificazione procedimentale non può quindi trasformarsi in una scorciatoia per aggirare il problema della regolarità urbanistica del fabbricato. Diversamente, si finirebbe per utilizzare uno strumento pensato per agevolare interventi di limitata rilevanza edilizia al fine di attribuire effetti legittimanti a situazioni che richiederebbero invece una preventiva verifica della loro conformità urbanistica.

### **Lo stato legittimo come parametro di verifica della regolarità dell'immobile**

Il ragionamento sviluppato dal TAR consente di soffermarsi sul ruolo assunto oggi dallo stato legittimo all'interno del sistema edilizio.

Esso costituisce il riferimento attraverso il quale verificare la corrispondenza tra la situazione esistente e i titoli edilizi che hanno interessato l'immobile nel corso del tempo. Attraverso tale ricostruzione è possibile comprendere se l'assetto attuale trovi effettivo riscontro nella documentazione autorizzativa e se le modifiche realizzate siano state eseguite nel rispetto delle prescrizioni urbanistiche.

Quando la configurazione esistente non coincide con quella risultante dai titoli edilizi disponibili e il proprietario non è in grado di giustificare tale scostamento mediante adeguata documentazione, l'intervento successivamente eseguito non può trovare copertura nella CILA.

In altri termini, la comunicazione asseverata non può prescindere dalla verifica della situazione urbanistico-edilizia del bene sul quale interviene. È proprio la coerenza tra la documentazione esistente e lo stato di fatto dell'immobile che consente alla pratica edilizia di produrre i propri effetti.

### **Interventi su immobili abusivi: quando le opere successive restano illegittime**

A sostegno della propria decisione il Collegio ha richiamato un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza amministrativa secondo cui gli interventi realizzati su manufatti abusivi non sanati o non condonati finiscono per ereditare l'illegittimità dell'opera principale cui accedono.

Il principio trova la propria ragione d'essere nella natura stessa dell'abuso edilizio: quest'ultimo non rappresenta una semplice irregolarità storica ormai esaurita, ma una situazione di illegittimità che continua a incidere sulle successive vicende edilizie del fabbricato.

Finché l'immobile non viene regolarizzato attraverso gli strumenti previsti dall'ordinamento, ogni ulteriore intervento resta privo di una propria autonoma capacità legittimante. Ne consegue che anche opere che, considerate isolatamente, potrebbero rientrare tra quelle normalmente realizzabili mediante CILA non possono essere considerate legittime quando insistono su un immobile del quale non sia stata preventivamente dimostrata la regolarità urbanistico-edilizia.

#### **L'onere della prova: chi deve dimostrare lo stato legittimo dell'immobile?**

In riferimento alla dimostrazione dello stato legittimo, il TAR ha anche richiamato il principio generale contenuto nell'art. 2697 c.c. e il criterio della vicinanza della prova, affermando che la dimostrazione della legittima consistenza dell'immobile incombe sul proprietario.

Anche in questo caso conferma ne è un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza amministrativa, secondo cui il soggetto che ha la disponibilità del bene è normalmente anche quello che dispone della documentazione necessaria per ricostruirne le vicende urbanistiche.

Nel caso in esame, tale principio assume un rilievo ancora maggiore perché le allegazioni della ricorrente si ponevano in contrasto con quanto accertato dal Comune. Per questa ragione, secondo il Collegio, non era sufficiente contestare le conclusioni dell'amministrazione o evidenziare presunte lacune documentali presenti negli archivi pubblici.

Sarebbe stato invece necessario fornire una prova particolarmente rigorosa della regolarità dell'immobile attraverso titoli edilizi, elaborati progettuali, documentazione catastale storica o altri elementi idonei a ricostruirne le vicende autorizzative. La sentenza sottolinea quindi che,

quando il privato intende confutare un accertamento amministrativo che evidenzia difformità rispetto ai titoli edilizi esistenti, l'onere probatorio diventa ancora più incisivo e richiede che vengano forniti elementi documentali idonei a dimostrare la regolarità urbanistico-edilizia dell'immobile.

#### **Il Comune può dichiarare inefficace una CILA? I limiti dei poteri di controllo**

Infine, la ricorrente aveva sostenuto che il Comune non disponesse del potere di dichiarare inefficace una CILA, trattandosi di una comunicazione avente natura privatistica.

Sul punto il TAR ha riconosciuto l'esistenza di differenti orientamenti giurisprudenziali, ma ha ritenuto che la questione non fosse decisiva ai fini della controversia.

Secondo il Collegio, infatti, anche aderendo alla tesi più restrittiva e negando all'amministrazione un potere diretto di declaratoria di inefficacia della CILA, resterebbero comunque integri i poteri di vigilanza, repressione e sanzione attribuiti al Comune dagli artt. 27 e seguenti del d.P.R. n. 380/2001.

Una volta accertata la mancanza degli elementi necessari a dimostrare la legittima consistenza dell'immobile, l'amministrazione mantiene quindi il potere di considerare gli interventi eseguiti come privi di titolo e di applicare le conseguenti misure sanzionatorie previste dall'ordinamento.

#### **Stato legittimo non dimostrato: le conseguenze per la CILA**

Il ricorso è stato quindi respinto, confermando la legittimità della sanzione applicata dal Comune.

La verifica della regolarità urbanistico-edilizia dell'immobile non rappresenta un passaggio accessorio dell'attività progettuale, ma costituisce il presupposto stesso sul quale si fonda la possibilità di intervenire sul patrimonio edilizio esistente.

Quando la ricostruzione dello stato legittimo di un fabbricato non consente di confermarne con certezza la consistenza, non può essere la CILA a colmare tale lacuna.

Spetta invece al proprietario fornire la prova della regolarità dell'immobile attraverso una documentazione idonea a ricostruirne le vicende edilizie nel tempo e a giustificare le trasformazioni che hanno interessato il fabbricato. In assenza di tale

dimostrazione, la comunicazione asseverata non può sopperire alle incertezze relative alla legittima consistenza dell'immobile.

#### **Stato legittimo, CILA e controlli del Comune: i dubbi più comuni**

- **È possibile presentare una CILA su un immobile con difformità edilizie?**

La presentazione della CILA non è sufficiente a legittimare interventi eseguiti su immobili dei quali non sia possibile dimostrare la regolarità urbanistico-edilizia. Secondo il TAR, la comunicazione asseverata presuppone una situazione conforme all'ordinamento e non può essere utilizzata come strumento di regolarizzazione indiretta di abusi preesistenti.

- **Chi deve dimostrare lo stato legittimo dell'immobile?**

L'onere della prova grava sul proprietario. In applicazione dell'art. 2697 c.c. e del principio della vicinanza della prova, spetta a chi ha la

disponibilità del bene fornire la documentazione necessaria a ricostruirne le vicende urbanistiche e la legittima consistenza.

- **Il Comune può contestare una CILA già presentata?**

Sì. Anche in presenza di orientamenti differenti sulla possibilità di dichiarare inefficace una CILA, il Comune conserva i poteri di vigilanza e repressione previsti dagli artt. 27 e seguenti del d.P.R. n. 380/2001 e può sanzionare interventi ritenuti privi dei necessari presupposti urbanistico-edilizi.

- **Cosa accade se non è possibile dimostrare lo stato legittimo dell'immobile?**

Se la documentazione disponibile non consente di ricostruire e dimostrare la regolarità urbanistica dell'immobile, gli interventi eseguiti mediante CILA possono essere considerati privi di valido titolo edilizio, con conseguente applicazione delle misure sanzionatorie previste dalla normativa vigente.

Da Lavoripubblici.it

## Nessun condono per case abusive post 1976 costruite in fascia costiera



**U**n edificio abusivo destinato ad abitazione, realizzato in Sicilia entro 150 metri dalla battigia, ricade nel vincolo di inedificabilità assoluta e non può ottenere il condono edilizio, a meno che non sia antecedente al 31 dicembre 1976.

Lo ha affermato il TAR Sicilia con la sentenza 1773/2026, che ha respinto i ricorsi presentati contro il Comune di Sciacca da alcuni comproprietari di un immobile costruito nel 1983 in fascia costiera.

I giudici hanno confermato la legittimità del diniego della concessione edilizia in sanatoria e della successiva ordinanza di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi.

Secondo il TAR, l'opera era insanabile perché realizzata dopo l'entrata in vigore della legge regionale siciliana 78/1976, entro la fascia dei 150 metri dalla battigia e con destinazione abitativa.

### Abuso edilizio in fascia costiera, il caso

La controversia riguarda nello specifico un immobile del 1983, ubicato nel territorio del Comune di Sciacca, all'interno della fascia di rispetto dei 150 metri dalla battigia.

Nel 1986 era stata presentata istanza di concessione edilizia in sanatoria, ai sensi della legge regionale 37/1985. Il Comune, dopo avere accertato l'insanabilità dell'immobile abusivo, ha negato la sanatoria con provvedimento del 25 giugno 2019 e ha poi ordinato la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi.

I proprietari hanno impugnato entrambi gli atti, contestando sia la ricostruzione della normativa regionale sia alcuni profili procedurali, tra cui la mancata comunicazione dei motivi ostativi e il difetto di contraddittorio endoprocedimentale, essendo stata omessa l'attivazione del confronto tra Pubblica Amministrazione e cittadino prima dell'adozione di un provvedimento.

Il TAR ha riunito i ricorsi e li ha respinti.

### Fascia dei 150 metri, perché l'immobile è insanabile

Per i giudici, il dato decisivo è l'incontestata collocazione dell'opera abusiva entro 150 metri dalla battigia.

In Sicilia, l'articolo 15 della legge regionale 78/1976 prevede, in questa fascia, un vincolo di inedificabilità assoluta. Tale vincolo impedisce il rilascio della sanatoria, perché l'articolo 33 della legge 47/1985 esclude il condono per le opere realizzate in contrasto con vincoli di inedificabilità assoluta.

Il TAR ricorda che l'inedificabilità entro 150 metri dalla battigia rende insanabile qualsiasi opera abusiva, salvo due ipotesi limitate: le opere iniziate prima dell'entrata in vigore della legge regionale 78/1976, con strutture essenziali completate entro il 31 dicembre 1976, e le opere destinate alla diretta fruizione del mare.

Nel caso esaminato, l'immobile era stato realizzato nel 1983 e aveva destinazione abitativa. Non poteva quindi rientrare nelle deroghe previste dalla disciplina regionale. Un passaggio centrale della

sentenza riguarda l'articolo 2, comma 3, della legge regionale Sicilia 15/1991, che ha chiarito la portata dell'articolo 15 della legge regionale 78/1976.

Il TAR richiama la sentenza 72/2025 della Corte Costituzionale, che ha riconosciuto alla norma del 1991 natura di interpretazione autentica. Questo significa che la disposizione del 1991 si salda alla norma originaria del 1976 e ne chiarisce il significato fin dall'inizio.

Di conseguenza, il divieto di costruire entro 150 metri dalla battigia deve considerarsi operativo anche nei confronti dei privati fin dal 1976.

La Corte Costituzionale ha inoltre escluso che la norma regionale abbia leso un affidamento legittimo dei privati. La diversa interpretazione della disciplina, secondo cui il divieto avrebbe riguardato inizialmente

solo i Comuni nella formazione degli strumenti urbanistici, non consente quindi di superare il vincolo.

### **Sanatoria negata con atto vincolato**

Il TAR ha respinto anche le censure procedurali.

Secondo i ricorrenti, il procedimento sarebbe stato viziato dalla mancata comunicazione dei motivi ostativi e da carenze nel contraddittorio con l'amministrazione.

I giudici hanno però ritenuto che, anche volendo superare le questioni relative alla comunicazione di avvio del procedimento, l'eventuale omissione non avrebbe comunque potuto condurre a una decisione diversa, stante la natura vincolata e vincolante dell'atto dinanzi all'accertata insussistenza delle condizioni per il condono edilizio. Da [Lavoripubblici.it](http://Lavoripubblici.it)