

ANCE | CAMPANIA

NEWS TECNICA

Edizione n°31

11 SETTEMBRE 2026

I Pagamenti veloci e affidamenti verdi nella riforma UE



Pagamenti sotto osservazione per tutta la durata del contratto, anticipi più consistenti per gli appalti innovativi e la possibilità per i subappaltatori di essere pagati con le stesse condizioni dell'appaltatore principale. È uno dei capitoli più nascosti, ma più concreti della proposta di regolamento europeo sugli appalti presentata ieri dalla Commissione europea. La riforma adesso andrà all'esame del Parlamento e poi del Consiglio Ue: alla fine di questo percorso entrerà in vigore e sarà direttamente applicabile nei paesi membri, portando un'innovazione storica rispetto al sistema basato sulle tre direttive attualmente in vigore.

È l'articolo 108 a regolare i rapporti economici tra imprese e stazioni appaltanti. Con un occhio rivolto alla direttiva europea contro i ritardi di pagamento che stabilisce il termine di 30 giorni per i versamenti. In questo quadro, ai subappaltatori andranno garantite condizioni di pagamento equivalenti a quelle dell'appaltatore principale. Il testo prova, così, a spingere la puntualità dei pagamenti anche lungo la filiera.

Il rispetto dei tempi sarà anche tracciato. Gli Stati dovranno rendere disponibili, attraverso gli spazi nazionali dei dati sugli appalti, le informazioni sullo stato dei pagamenti dei singoli contratti. Per ogni amministrazione sarà inoltre pubblicato un rendiconto annuale sulla puntualità, un Grande fratello che consentirà di individuare le stazioni appaltanti che accumulano ritardi e di confrontarne le prestazioni. È sempre l'articolo 108 a introdurre un altro meccanismo di salvaguardia a favore delle imprese. «Su richiesta del subappaltatore e quando la natura del contratto lo consente - recita il paragrafo 6

- l'amministrazione aggiudicatrice versa direttamente al subappaltatore le somme dovute per i servizi, le forniture o i lavori eseguiti per conto dell'appaltatore principale». Inoltre «possono essere previsti meccanismi che consentano all'appaltatore principale di contestare pagamenti non dovuti». Infine, «le modalità del pagamento diretto sono definite nei documenti di gara».

C'è poi il capitolo degli anticipi. La proposta consente alle amministrazioni di prevederli nei documenti di gara, per favorire la partecipazione di piccole e medie imprese, ma alza l'asticella per i contratti di particolare rilevanza innovativa: in questo caso dovrà essere riconosciuto all'appaltatore un anticipo congruo, anche se sparisce rispetto alle precedenti versioni del testo un riferimento esplicito a un limite minimo del 30 per cento.

L'altro fronte della riforma è quello degli appalti verdi, strettamente collegato alla questione della digitalizzazione. Le amministrazioni potranno inserire considerazioni ambientali nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione e nelle clausole di esecuzione. Il regolamento cita la riduzione delle emissioni, l'adattamento al cambiamento climatico, la tutela delle acque, la prevenzione dell'inquinamento, la biodiversità e il passaggio a un'economia circolare. Con l'introduzione di criteri «green» prima della gara: nel preparare i piani dei fabbisogni, le amministrazioni dovranno valutare in che modo gli acquisti programmati possano contribuire «all'efficienza delle risorse e alla transizione verso un'economia circolare». La Pa potrà anche verificare se le proprie esigenze possano essere soddisfatte

attraverso «modelli economici circolari», come il noleggio, il leasing, la condivisione o l'acquisto di un servizio al posto di un prodotto nuovo.

Nei bandi potranno entrare requisiti sulla durata e sulla riparabilità dei beni, sul contenuto di materiale riciclato, sul recupero delle materie prime seconde e

sulla prevenzione dei rifiuti. Un passaggio specifico, infine, riguarda i consumi energetici. Quando possibile, i compratori pubblici dovranno acquistare «soltanto prodotti, servizi e lavori con elevate prestazioni di efficienza energetica», facendo riferimento alle classi e agli standard già stabiliti dalla legislazione europea. Da *NT+*.

Autorizzazione paesaggistica su immobile locato: il ruolo del dissenso del proprietario durante il procedimento



Un **contratto di affitto** può bastare per chiedere un'autorizzazione paesaggistica su un immobile di proprietà altrui? E cosa accade se, mentre il procedimento è ancora in corso, il proprietario contesta espressamente il diritto del conduttore a realizzare l'intervento oggetto dell'istanza?

La questione non si esaurisce nella verifica del contratto esistente al momento della domanda, perché se nel frattempo il proprietario interviene nel procedimento e nega che il conduttore possa eseguire quelle opere, la PA deve tenerne conto, senza però trasformare l'istruttoria amministrativa in una sede nella quale stabilire quale delle due parti abbia ragione sul piano contrattuale.

A spiegarlo è il **Consiglio di Stato**, con la **sentenza del 9 luglio 2026, n. 5512**, ritenendo legittimo l'operato di un'Amministrazione regionale, che aveva subordinato la prosecuzione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica all'acquisizione dell'assenso della società proprietaria di un immobile.

Una decisione particolarmente interessante in relazione alla **disponibilità giuridica dell'immobile**, alla **legittimazione del richiedente** e ai limiti dei controlli della Pubblica Amministrazione, soprattutto quando il titolo posto alla base dell'istanza viene contestato dal proprietario durante il procedimento.

La controversia riguardava una struttura turistico-ricettiva il cui complesso immobiliare era stato concesso in affitto per quattordici anni a un'altra società.

Nel contratto era compresa anche una **struttura stagionale**, collocata in prossimità della costa e costituita da una terrazza temporanea smontabile, aperta ai lati, dotata di pavimentazione in legno e strutture ombreggianti. L'area era privata e assoggettata a **vincolo paesaggistico**, motivo per cui l'installazione della struttura richiedeva la preventiva autorizzazione paesaggistica.

Il contratto tra le società disciplinava anche alcuni lavori che l'affittuaria avrebbe potuto eseguire, tra i quali la realizzazione di una copertura di un terrazzo a mare secondo uno specifico progetto architettonico «ovvero equivalente», sempre previo ottenimento delle necessarie autorizzazioni.

Ritenendo che tali previsioni fossero sufficienti a legittimarla, l'affittuaria aveva presentato alla Regione Basilicata un'istanza di **autorizzazione paesaggistica con procedimento semplificato**, ai sensi dell'art. 146, comma 9, del D.Lgs. n. 42/2004 e del d.P.R. n. 31/2017.

Durante il procedimento, però, la proprietaria aveva manifestato il proprio dissenso, sostenendo che il progetto presentato non corrispondeva a quello richiamato nel contratto e non potesse essere considerato equivalente.

Dopo un primo diniego e la successiva presentazione di una nuova istanza relativa alla medesima struttura, la Regione aveva quindi subordinato la prosecuzione dell'istruttoria all'acquisizione dell'assenso della proprietà.

Il Consiglio di Stato muove da un presupposto importante, perché non esclude affatto che il conduttore possa richiedere un titolo amministrativo relativo a un bene che non gli appartiene.

Secondo i giudici, infatti, il **contratto di affitto di ramo d'azienda genera un diritto personale di godimento** in capo al conduttore e, tendenzialmente, lo legittima a chiedere l'emissione dei titoli autorizzatori funzionali al godimento del complesso immobiliare oggetto del contratto.

È un'impostazione coerente anche con l'art. 11, comma 1, del **d.P.R. n. 380/2001**, richiamato nella stessa sentenza, secondo cui il permesso di costruire è rilasciato al proprietario dell'immobile oppure a **chi abbia titolo per richiederlo**.

La questione, quindi, non riguarda la necessità che il richiedente coincida sempre con il proprietario, perché una posizione giuridica derivante da un rapporto contrattuale può essere sufficiente a fondare la legittimazione. El problema si pone quando, nel corso del procedimento, il proprietario contesta espressamente il diritto del conduttore a realizzare proprio l'intervento sottoposto all'Amministrazione.

Il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, hanno spiegato i giudici, presuppone la **disponibilità giuridica del bene** e la legittimazione del soggetto che presenta l'istanza ad eseguire il determinato intervento richiesto.

Anche ammettendo, quindi, che l'affittuaria fosse inizialmente legittimata sulla base del consenso manifestato nel contratto, la successiva opposizione della proprietaria non poteva essere ignorata dalla Regione.

La sentenza ha qualificato la situazione come un **conflitto serio e attuale** tra proprietaria e affittuaria, precisando che l'Amministrazione non può intervenire per accertare il fondamento dei rispettivi rapporti privatistici, ma deve verificare che il titolo giuridico posto alla base della domanda sia **attuale e non seriamente contestato**.

Quando il proprietario manifesta un dissenso espresso e attuale, dando luogo a quella che Palazzo Spada ha definito una **contestazione qualificata del titolo legittimante**, viene meno la certezza del titolo del conduttore e l'Amministrazione è legittimata a non procedere sull'istanza.

La società appellante aveva sostenuto che l'Amministrazione dovesse limitarsi a una verifica sommaria della legittimazione, senza addentrarsi nei

rapporti contrattuali tra proprietario e conduttore, richiamando il principio secondo cui i titoli edilizi vengono rilasciati facendo salvi i diritti dei terzi.

Il riferimento normativo è l'art. 11 del **d.P.R. n. 380/2001**, che al comma 3 stabilisce che il rilascio del permesso di costruire non comporta limitazione dei **diritti dei terzi**.

Il Consiglio di Stato ha confermato che tale principio non impone alla PA di verificare, di volta in volta, tutte le eventuali lesioni delle posizioni giuridiche dei terzi che potrebbero derivare dal rilascio del titolo.

La stessa regola, però, non può essere interpretata fino al punto di consentire all'Amministrazione di ignorare il **dissenso manifestato espressamente nel procedimento dal proprietario dell'area**, quando tale dissenso mette direttamente in discussione la legittimazione del richiedente ad eseguire l'intervento.

La distinzione è quindi tra l'esistenza astratta di possibili diritti di terzi, che non impone all'ente un'indagine civilistica generalizzata, e una **contestazione specifica proveniente dal proprietario**, che riguarda direttamente il titolo sul quale il richiedente fonda la propria legittimazione.

Se l'Amministrazione deve tenere conto della contestazione del proprietario, ciò non significa che possa stabilire quale delle parti abbia ragione.

Nel giudizio si discuteva, tra l'altro, se la copertura proposta dall'affittuaria potesse essere considerata "equivalente" a quella richiamata nel contratto e se il dissenso della proprietaria fosse compatibile con la clausola che impediva di negare il consenso per motivi esclusivamente riconducibili a gusti personali.

Tali questioni riguardavano l'interpretazione e l'esecuzione del **rapporto contrattuale** e non spettavano all'Amministrazione. La Regione, quindi, non avrebbe potuto sostituirsi al giudice civile per decidere se il progetto fosse realmente equivalente, se la società proprietaria potesse revocare il consenso precedentemente espresso o se tale comportamento determinasse una responsabilità per violazione degli impegni pattizi.

La PA deve limitarsi alla verifica della **sussistenza attuale del titolo legittimante**, mentre resta salva ogni diversa valutazione del giudice civile sui rispettivi diritti e obblighi delle parti.

L'appellante aveva richiamato anche l'art. 8 c.p.a., sostenendo che il giudice amministrativo avrebbe potuto interpretare incidentalmente il contratto per decidere la controversia.

Tesi che il Consiglio di Stato ha respinto, specificando che la **cognizione incidentale** sulle questioni relative a diritti soggettivi è ammessa quando la loro soluzione sia necessaria per pronunciarsi sulla questione principale di legittimità amministrativa, mentre nel caso esaminato non era necessario stabilire quale fosse la corretta interpretazione del contratto.

Per valutare la legittimità dell'operato della Regione era infatti sufficiente accertare che, al momento dell'esame dell'istanza, il proprietario avesse manifestato una contestazione espressa sulla possibilità del conduttore di realizzare quello specifico intervento. La legittimazione del conduttore non si esaurisce quindi al momento della presentazione dell'istanza: il contratto di affitto può essere sufficiente per chiedere le autorizzazioni

necessarie al godimento dell'immobile, ma quella legittimazione deve permanere anche quando l'Amministrazione arriva alla fase della decisione.

Se durante l'istruttoria il proprietario contesta espressamente il diritto del conduttore a realizzare lo specifico intervento e la soluzione del contrasto richiede di interpretare il contratto o di ricostruire i rispettivi diritti e obblighi delle parti, la PA non può ignorare quella contestazione, ma neppure può risolverla al posto del giudice civile.

Il confine individuato dal Consiglio di Stato è quindi tra **verifica della legittimazione amministrativa** e risoluzione del conflitto privatistico: la prima spetta all'Amministrazione, mentre la seconda resta affidata al giudice civile.

Su queste basi, il Consiglio di Stato ha **respinto l'appello** e confermato la legittimità dell'operato della Regione Basilicata, che aveva subordinato la prosecuzione dell'istruttoria all'acquisizione dell'assenso della proprietaria, dopo che quest'ultima aveva espressamente contestato la legittimazione dell'affittuaria a realizzare l'intervento. Da *Lavoripubblici*.

285 mln di euro per le verifiche di vulnerabilità e adeguamento sismico degli edifici pubblici



Le risorse saranno destinate prioritariamente agli immobili strategici e rilevanti situati nelle zone sismiche 1 e 2. Tra i costi ammissibili rientrano anche le spese tecniche per progettazione, direzione lavori, rilievi, indagini, coordinamento della sicurezza e collaudo.

Lo prevede il **Programma nazionale per la prevenzione sismica degli edifici pubblici**, previsto dalla Legge di Bilancio per il 2024, approvato nei giorni scorsi con decreto del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il Programma nazionale per la prevenzione sismica degli edifici pubblici - con una dotazione complessiva di **285 milioni di euro, ripartiti nel quinquennio 2024-2028** - assegna 221,5 milioni agli interventi strutturali, 35 milioni alle verifiche di vulnerabilità e 28,5 milioni al potenziamento delle attività di prevenzione già avviate.

Non è previsto un bando al quale Comuni e professionisti possano partecipare direttamente: saranno le amministrazioni centrali coinvolte a individuare gli edifici, formare gli elenchi degli interventi e affidarne l'attuazione.

Il Fondo dispone di 45 milioni di euro per l'annualità 2024 e di 60 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028.

La quota principale, pari a **221,5 milioni di euro**, finanzia gli interventi strutturali di riduzione del rischio sismico. A questa linea è destinato il 77,7%

delle risorse complessive: 10 milioni relativi al 2024 e 52,875 milioni per ciascuna annualità dal 2025 al 2028.

35 milioni di euro pari al 12,3% della dotazione, sono destinati alle **verifiche di vulnerabilità**.

I restanti **28,5 milioni di euro** potenzieranno le attività finanziate dall'articolo 11 del DL 39/2009. Per questa linea sono previsti 7,125 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2028.

All'attuazione del Programma potranno concorrere anche altre risorse provenienti dal bilancio statale, dai fondi europei e dai programmi nazionali della coesione.

Il Programma stabilisce un ordine di priorità basato sulle funzioni svolte dagli immobili e sulle conseguenze che potrebbero derivare dal loro danneggiamento o collasso.

Al primo posto ci sono gli **edifici pubblici strategici**, che devono continuare a svolgere le proprie funzioni durante e dopo un terremoto perché necessari alla gestione dell'emergenza. Rientrano in questa categoria, ad esempio, ospedali, centri di coordinamento della Protezione civile, caserme dei Vigili del Fuoco e sedi istituzionali.

Seguono gli **edifici pubblici rilevanti**, il cui eventuale collasso potrebbe provocare gravi conseguenze per l'elevato affollamento, la presenza di utenti vulnerabili o il valore dei beni custoditi. È il caso di scuole, stadi, musei, chiese, biblioteche, archivi ed edifici monumentali.

Potranno essere finanziate anche verifiche e opere riguardanti altri immobili di proprietà pubblica nei quali sono erogati servizi di pubblica utilità. Per questi edifici dovranno però essere accertate e documentate condizioni di **grave vulnerabilità o rischio imminente**.

La prima linea d'azione finanzia le verifiche tecniche da effettuare come **valutazioni della sicurezza**, ai sensi del capitolo 8 delle Norme Tecniche per le Costruzioni 2018 e della relativa Circolare applicativa 7/2019.

L'obiettivo è completare le **verifiche degli edifici strategici e rilevanti**, obbligatorie nei casi previsti dall'Ordinanza 3274/2003, e ampliare le informazioni disponibili sullo stato di sicurezza del patrimonio pubblico.

Per ogni edificio dovrà essere compilata la "Scheda di sintesi della verifica sismica di edifici strategici ai fini della protezione civile o rilevanti in caso di collasso a seguito di evento sismico", prevista dall'Ocdpc 978/2023. Nella scheda devono essere riportati gli indicatori di rischio relativi ai diversi stati limite.

Nella formazione delle graduatorie sarà data priorità agli edifici caratterizzati da:

- un maggiore indice di rischio, calcolato considerando la zona sismica, la vulnerabilità dell'immobile e l'esposizione in termini di numero di occupanti;
- rilievi e indagini già disponibili.

Le verifiche dovranno essere completate entro il **31 dicembre 2028**.

Il contributo comprenderà anche le indagini necessarie. L'importo sarà determinato dalle amministrazioni attraverso costi parametrici per metro cubo o metro quadrato, eventualmente differenziati in base al livello di conoscenza raggiunto.

La linea da 221,5 milioni di euro costituisce il nucleo principale del Programma e finanzia gli interventi strutturali di **miglioramento e adeguamento sismico** definiti dal paragrafo 8.4 delle NTC 2018.

Gli interventi locali sono generalmente esclusi, ad eccezione dei casi adeguatamente motivati anche sulla base di valutazioni costi-benefici.

Negli interventi di miglioramento riguardanti gli edifici strategici e rilevanti dovrà essere raggiunto un livello di sicurezza almeno pari al **60% di quello**

richiesto per le nuove costruzioni. La soglia non si applica agli edifici esistenti sottoposti alla tutela del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Per le altre tipologie di immobili pubblici dovrà invece essere attestato un incremento minimo del **20% del livello di sicurezza**, valutato attraverso il rapporto dell'indice di sicurezza sismica ζE prima e dopo l'intervento.

Per gli interventi di adeguamento dovranno essere considerate sia l'efficacia della soluzione progettuale sia la sua convenienza economica. Se l'adeguamento dell'immobile esistente risulta tecnicamente o economicamente non conveniente, potrà essere finanziata anche la **demolizione e ricostruzione**, eventualmente con delocalizzazione.

Sono esclusi gli interventi destinati alla riparazione dei danni provocati da calamità che beneficiano già di risorse specifiche.

Gli interventi strutturali potranno accedere ai finanziamenti solo se soddisfano contemporaneamente quattro requisiti:

- l'edificio è ubicato in **zona sismica 1 o 2**;
- è disponibile una valutazione della sicurezza conforme alle NTC 2018, dalla quale risulta un valore minimo di ζE inferiore a 0,8;
- è stato approvato dall'ente proprietario almeno un **progetto di fattibilità tecnico-economica (PFTE)** ai sensi del Codice Appalti, oppure un progetto definitivo redatto secondo il precedente Dlgs 50/2016;
- il cronoprogramma prevede l'ultimazione dei lavori entro il **31 dicembre 2028**.

Ogni amministrazione centrale potrà proporre un massimo di **20 interventi**.

Gli interventi in possesso dei requisiti saranno valutati attraverso un sistema che assegna fino a **100 punti**.

La maggiore incidenza è attribuita al livello di vulnerabilità sismica:

- 50 punti per un valore minimo di ζE inferiore a 0,3;
- 40 punti per un valore compreso tra 0,3 e 0,6;
- 30 punti per un valore compreso tra 0,6 e 0,8.

Il Programma riconosce inoltre:

- 10 punti in presenza di criticità significative degli elementi strutturali rispetto alle azioni non sismiche;
- 20 punti agli edifici in classe d'uso IV, 15 punti alla classe III, 5 punti alla classe II e nessun punto alla classe I;
- 10 punti se è già disponibile un progetto esecutivo approvato;
- 5 punti se il PFTE o il progetto esecutivo combina la mitigazione del rischio sismico con l'efficientamento energetico;
- 5 punti se l'edificio è ubicato in zona sismica 1.

In caso di parità di punteggio sarà data precedenza all'edificio con il maggiore **indice di affollamento**, calcolato come rapporto tra il numero degli occupanti e la superficie complessiva. Il secondo criterio di preferenza è la maggiore pericolosità sismica del sito.

Il Programma considera ammissibili i costi sostenuti a partire dal **1° gennaio 2024** per le opere strutturali, gli oneri della sicurezza e le lavorazioni edili strettamente connesse agli interventi finanziati.

Sono **comprese anche le spese tecniche** riguardanti:

- progettazione;
- direzione lavori;
- rilievi e indagini;
- coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione;
- collaudo.

Può essere finanziata anche l'Iva effettivamente sostenuta per le opere e le prestazioni tecniche, se non recuperabile in base alla normativa vigente.

Nel **caso di demolizione e ricostruzione** sono **ammissibili anche i costi della demolizione**. Se il nuovo edificio presenta una volumetria maggiore perché deve rispettare requisiti normativi inderogabili, il contributo potrà essere calcolato sulla volumetria dell'immobile esistente, maggiorata fino a un massimo del 10%.

Resteranno a carico delle amministrazioni beneficiarie le lavorazioni non ammesse al finanziamento e gli eventuali aumenti del costo

complessivo. Gli enti dovranno quindi garantire la copertura necessaria per completare gli interventi e restituire immobili agibili, funzionali e fruibili.

Saranno finanziabili esclusivamente le spese sostenute entro il **31 dicembre 2028**.

Il Programma non prevede la presentazione di domande da parte dei singoli Comuni o dei professionisti.

Le amministrazioni centrali che partecipano alla Cabina di coordinamento sono responsabili delle diverse linee d'azione. Potranno assumere direttamente il ruolo di soggetti attuatori oppure ripartire le risorse tra altri soggetti incaricati della realizzazione delle verifiche e degli interventi.

Gli enti territoriali sono quindi beneficiari indiretti e potranno essere coinvolti sulla base degli atti adottati dalle amministrazioni responsabili.

Le risorse saranno assegnate agli interventi collocati utilmente nella graduatoria nazionale, fino all'esaurimento delle disponibilità del Fondo per ciascuna annualità.

Le scadenze per l'attuazione del Programma

Entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto, la Cabina di coordinamento dovrà predisporre le linee guida che definiranno le modalità operative.

Entro 45 giorni, le amministrazioni interessate dovranno trasmettere:

- le graduatorie degli edifici da sottoporre alle verifiche di vulnerabilità;
- gli elenchi degli interventi strutturali per i quali richiedono il finanziamento, completi del cronoprogramma di realizzazione.

Sulla base degli elenchi ricevuti, la Cabina dovrà elaborare entro 60 giorni la graduatoria degli interventi ammissibili, corredata dei Codici unici di progetto e dei relativi cronoprogrammi.

La graduatoria e le modalità di revoca dei finanziamenti saranno approvate entro i successivi 30 giorni con un nuovo decreto del Ministro per la Protezione civile e le Politiche del mare.

Il nuovo Programma dà così seguito al percorso iniziato nel 2024 con **l'istituzione della Cabina di regia** per il coordinamento delle politiche per la riduzione della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici, incaricata di definire priorità, interventi e modalità di utilizzo delle risorse. Da *Edilportale*.

CdS: la proroga tecnica è illegittima se la nuova gara non è ancora in corso



La proroga tecnica è illegittima se, alla scadenza del contratto, la nuova gara non è ancora in corso. Non basta che l'amministrazione abbia deciso di avviarla o adottato atti preparatori: la proroga può coprire soltanto il periodo necessario a completare una procedura già avviata. Il Consiglio di Stato, [con la sentenza n. 6710 del 31 agosto 2026](#), annulla così la proroga di nove mesi disposta dal ministero dell'interno dopo una successione di precedenti estensioni del rapporto.

La differenza tra proroga prevista dal contratto e proroga tecnica è decisiva. La prima costituisce un'opzione già inserita nella gara originaria: durata e valore devono essere conoscibili dai concorrenti e concorrono alla definizione delle condizioni sulle quali si è svolto il confronto competitivo. Una volta esercitata ed esaurita questa possibilità, non può essere nuovamente utilizzata sotto altra forma per mantenere in vita lo stesso affidamento. Nel caso esaminato, l'accordo quadro aveva una durata iniziale di sette mesi e prevedeva un'estensione di ulteriori sei mesi, che il Ministero aveva già utilizzato.

La proroga tecnica risponde invece a una funzione molto più limitata. L'art. 106, comma 11, del d.lgs. 50/2016 consentiva di proseguire temporaneamente il rapporto per il tempo necessario a individuare il nuovo contraente. Il presupposto non è quindi la semplice necessità di continuare il servizio, ma l'esistenza di una fase transitoria tra il contratto in scadenza e il nuovo affidamento. Per questo il Consiglio di Stato esclude che una determina a

contrarre o altri atti preliminari siano sufficienti: occorre che la procedura per scegliere il nuovo contraente sia già effettivamente in corso.

Il limite impedisce che l'eccezione diventi un sistema alternativo alla gara. La necessità di assicurare la continuità del servizio non consente all'amministrazione di rinviare l'avvio della nuova procedura e, nello stesso tempo, di imporre al contraente uscente la prosecuzione del rapporto oltre la durata programmata. Se occorre evitare un'interruzione e non ci sono più i presupposti della proroga tecnica, devono essere utilizzati gli strumenti che l'ordinamento mette a disposizione per acquisire temporaneamente le prestazioni necessarie, compresa, quando ne ricorrono le condizioni, una procedura ponte urgente (Cons. Stato, V, n. 2882/2009; III, n. 3566/2020).

Il principio non cambia con il nuovo Codice. La sentenza collega espressamente l'art. 106, comma 11, del d.lgs. 50/2016 all'art. 120, comma 11, del d.lgs. 36/2023: anche quando la possibilità di proroga tecnica è menzionata negli atti di gara o nel contratto, questo non la trasforma in una normale opzione contrattuale. Resta una misura eccezionale, subordinata ai presupposti fissati dalla legge e funzionale alla conclusione della nuova gara.

La ratio e le conseguenze di questo regime riguardano direttamente la concorrenza. Dopo la scadenza del rapporto, mantenere lo stesso operatore senza gara significa sottrarre al mercato prestazioni che dovrebbero essere nuovamente affidate mediante confronto competitivo. La proroga tecnica è quindi

ammessa proprio perché temporanea e strettamente collegata al passaggio da un affidamento all'altro; perde questa giustificazione quando serve invece a recuperare il tempo che l'amministrazione non ha utilizzato per organizzare tempestivamente la nuova procedura. La giurisprudenza ha chiarito da tempo che, una volta esaurito il contratto, la persistente necessità della prestazione impone in via ordinaria una nuova gara (Cons. Stato, V, n. 3391/2008).

Da questa impostazione deriva anche la natura del potere esercitato. La proroga tecnica non è una semplice vicenda esecutiva concordata tra amministrazione e appaltatore. La stazione appaltante decide unilateralmente di prolungare il rapporto per soddisfare un interesse pubblico e, nella sostanza, dispone un nuovo affidamento senza gara. Per questo la controversia resta affidata al giudice amministrativo anche quando a contestare la proroga sia lo stesso contraente uscente, anziché un'impresa concorrente.

La regola che emerge è quindi netta: la proroga tecnica non concede tempo all'amministrazione per iniziare la nuova gara, ma soltanto per terminarla. Se la procedura non è stata tempestivamente avviata, la continuità del servizio deve essere assicurata attraverso gli altri strumenti consentiti dall'ordinamento, senza prolungare automaticamente il precedente affidamento.

Il principio ha portata generale e non riguarda soltanto gli appalti di servizi: la stessa sentenza collega l'art. 106, comma 11, del d.lgs. 50/2016 all'attuale art. 120, comma 11, del d.lgs. 36/2023, sicché la regola vale anche per lavori e servizi di ingegneria e architettura.

La concreta esigenza di continuità può assumere caratteristiche diverse secondo l'oggetto del contratto, ma, quando ricorrono i presupposti della proroga tecnica, questa può coprire soltanto il tempo necessario a concludere una nuova procedura già avviata, non il ritardo dell'amministrazione nell'indirla. Da NT+.

Piano Casa e demolizione e ricostruzione: perché il permesso è stato annullato dal Consiglio di Stato



Fino a che punto un intervento di demolizione e ricostruzione può trasformare l'edificio preesistente continuando a essere qualificato come **ristrutturazione edilizia**? Gli incrementi volumetrici previsti dal Piano Casa consentono di superare i limiti di densità fissati dal D.M. 2 aprile 1968? E come devono essere considerati, nel calcolo della volumetria, un androne coperto e alcuni spazi indicati progettualmente come terrazzi ma chiusi su tre lati?

Sono diverse, ma strettamente intrecciate fra loro, le questioni affrontate dal **Consiglio di Stato** nella **sentenza del 15 luglio 2026, n. 5744**, con la quale Palazzo Spada ha confermato l'annullamento di un permesso di costruire relativo a un intervento di demolizione, ricostruzione e ampliamento del 35%, ridefinendo però alcune delle ragioni che il TAR aveva posto alla base della decisione di primo grado.

Il contenzioso riguarda un intervento assentito come ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione con ampliamento volumetrico, per il quale si erano succeduti tre permessi di costruire.

L'edificio preesistente era costituito da **un unico corpo di fabbrica**, composto da piano terra, primo piano e secondo livello adibito a sottotetto. Le unità abitative erano tre: due al piano terra e una al primo piano. L'ingresso dell'edificio si trovava direttamente sul filo stradale.

La demolizione ha lasciato posto a un organismo edilizio profondamente diverso, formato da **due distinti corpi di fabbrica**, collegati da un sistema scala-ascensore. È stato inoltre realizzato un piano

interrato progettato per ospitare dei box, mentre davanti al fabbricato prospiciente la strada è stata ricavata una corte di circa 85,5 mq che ha determinato un arretramento del nuovo edificio di 8,65 metri rispetto al precedente filo stradale. Uno dei due nuovi corpi è stato realizzato anche su una porzione di area precedentemente libera.

Sono differenze che spiegano uno dei temi centrali del giudizio: stabilire se una trasformazione di tale consistenza potesse ancora essere ricondotta alla **ristrutturazione edilizia** oppure dovesse essere qualificata come nuova costruzione.

Dopo una prima ordinanza cautelare del TAR, il progetto era stato modificato per tenere conto delle contestazioni relative, tra l'altro, alla densità edilizia e al rispetto degli artt. 7, 8 e 9 del D.M. 2 aprile 1968.

Il terzo permesso, espressamente sostitutivo dei precedenti, era stato comunque annullato dal tribunale amministrativo, che aveva ravvisato violazioni relative alla volumetria, all'altezza e alle distanze.

In appello il Consiglio ha quindi disposto una nuova verifica e, sulla base dei nuovi accertamenti, ha confermato l'annullamento del titolo, escludendo però il superamento dei limiti di altezza e distanza e confermando, invece, la violazione della **densità edilizia**, insieme alla necessità di computare androne e loggiati nella volumetria complessiva.

La decisione si muove lungo più livelli normativi che devono essere letti congiuntamente. Il primo riferimento è l'art. 3, comma 1, lett. d), del **d.P.R. n.**

380/2001, che disciplina la ristrutturazione edilizia e ricomprende, nella formulazione applicabile alla fattispecie, anche gli interventi di demolizione e ricostruzione con modifiche di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, ferme le condizioni più restrittive previste per gli immobili e gli ambiti sottoposti a particolare tutela.

A questa disciplina si affianca l'art. 2-bis del **d.P.R. n. 380/2001**, che regola le deroghe in materia di distanze e, al comma 1-ter, detta specifiche disposizioni per gli interventi di demolizione e ricostruzione, nonché il **D.M. 2 aprile 1968, n. 1444**, i cui artt. 7, 8 e 9 fissano rispettivamente i limiti relativi a densità edilizia, altezza degli edifici e distanze tra fabbricati.

Nel caso esaminato assume inoltre rilievo la **L.R. Campania n. 19/2009**, contenente la disciplina regionale del Piano Casa, dalla quale deriva la possibilità di beneficiare dell'incremento volumetrico del 35% e la specifica regolamentazione degli interventi nelle zone A. L'applicazione della normativa incentivante regionale, tuttavia, non elimina la necessità di verificare il rispetto dei parametri urbanistici inderogabili stabiliti dalla disciplina statale.

Sul calcolo delle superfici e dei volumi entra infine in gioco il regolamento edilizio comunale, mentre il richiamo alle definizioni uniformi del **Regolamento Edilizio Tipo**, previsto dall'art. 4, comma 1-sexies, del d.P.R. n. 380/2001, pone il diverso problema della loro efficacia nei Comuni che non abbiano provveduto al recepimento.

Il Consiglio ha evidenziato che la disciplina del **Piano Casa non può derogare ai limiti di densità, altezza e distanze previsti dal D.M. 2 aprile 1968**, richiamando in proposito anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 217/2020.

Nel caso in esame, la superficie fondiaria era pari a 511 mq e l'indice di densità edilizia a 5 mc/mq, con una volumetria massima realizzabile di **2.555 mc**. La verifica ha però accertato un volume di **3.181 mc già al netto dell'androne**; considerando quest'ultimo si arrivava a 3.305,50 mc, mentre con i loggiati il volume complessivo raggiungeva 3.823,50 mc. Il limite risultava quindi superato anche senza considerare tutte le componenti volumetriche controverse.

L'incremento previsto dalla legislazione regionale non consente di oltrepassare i parametri statali inderogabili: la possibilità di ampliare l'edificio e il rispetto della densità edilizia restano verifiche autonome.

L'androne posto al piano terra di uno dei due corpi di fabbrica era utilizzato per collegare la corte con il vano scala e ascensore e con le unità immobiliari. Secondo l'appellante, si sarebbe trattato di uno spazio assimilabile a una galleria pedonale o comunque a una superficie accessoria da escludere dal volume.

Tesi che non ha convinto i giudici d'appello, secondo cui questo spazio, chiuso su due lati e destinato prevalentemente al servizio dei residenti, non rientrava nelle fattispecie che il regolamento edilizio comunale sottraeva al computo volumetrico, né poteva beneficiare dell'esclusione prevista per i porticati privati entro il 30% della superficie lorda del piano di maggiore estensione.

Essendo l'organismo edilizio formato da **due corpi strutturalmente separati**, non era possibile sommare le superfici dei due edifici per costruire una grandezza virtuale utile a rispettare la percentuale del 30%: il riferimento deve essere il piano di maggiore estensione di una delle due palazzine.

Né poteva essere qualificato neppure come **volume tecnico**, categoria riservata a spazi di dimensioni contenute, privi di autonomia funzionale e strettamente necessari a ospitare impianti tecnologici che non possano essere collocati altrove.

Il Collegio ha anche escluso la diretta applicabilità delle definizioni uniformi del **Regolamento Edilizio Tipo** quando il Comune non abbia provveduto al recepimento. Non si tratta di una fonte regolamentare statale capace di sostituire automaticamente la disciplina edilizia comunale, ma esso svolge una funzione di raccordo e coordinamento tecnico e redazionale.

Gli spazi indicati negli elaborati come terrazzi coperti risultavano **chiusi su tre lati, aperti soltanto su uno e coperti superiormente da un solaio**.

Tali caratteristiche li rendevano strutturalmente dei loggiati, inseriti nel corpo dell'edificio e idonei a determinare un'espansione della superficie utile e del volume e quindi da computare nella volumetria, indipendentemente dalla denominazione utilizzata negli elaborati progettuali.

Il loro volume complessivo era stato quantificato in 518,38 mc, ma il limite di densità sarebbe stato comunque superato qualora tali spazi fossero stati considerati terrazzi ed esclusi dal calcolo. La verifica ha invece escluso la presenza di un sottotetto autonomamente computabile.

L'immobile oggetto della controversia si trova in zona A e, nell'ambito del giudizio, era stata assunta quale edificio di riferimento una chiesa per verificare il rispetto del limite di altezza previsto dall'art. 8 del D.M. 2 aprile 1968. Il contrasto riguardava anche il modo in cui determinarne l'altezza: il TAR aveva utilizzato il valore corrispondente alla linea di gronda, mentre in appello la nuova verifica ha proceduto a una diversa misurazione.

Il verificatore ha determinato che il nuovo edificio risultava quindi più basso di 1,33 metri rispetto al parametro utilizzato per il confronto, con conseguente esclusione della violazione dell'art. 8 del D.M. 2 aprile 1968.

La nuova costruzione risultava inoltre arretrata di 8,65 metri dal filo stradale e posta a più di **16 metri** dall'edificio antistante. Non sussisteva pertanto alcuna violazione della distanza minima tra fabbricati.

Quanto alle distanze, il relativo motivo dell'appello principale è stato ritenuto parzialmente fondato: la censura proposta in primo grado era ammissibile, anche se riferita a un edificio di proprietà di terzi, ma nel merito non sussisteva alcuna violazione dell'art. 9 del D.M. 2 aprile 1968. La conclusione non ha comunque modificato l'esito del giudizio, perché le ulteriori illegittimità accertate restano sufficienti a sorreggere l'annullamento del permesso di costruire.

Il confronto tra l'edificio demolito e quello realizzato evidenziava trasformazioni molto rilevanti: da un solo fabbricato con tre abitazioni si era passati a due corpi edilizi con otto unità immobiliari, un piano interrato precedentemente inesistente, diversa altezza, diverso arretramento rispetto alla strada e occupazione anche di una porzione di area precedentemente libera.

Il verificatore aveva per questo ricondotto l'opera alla **nuova costruzione**, ma il Consiglio di Stato non ha condiviso tale conclusione.

La Sezione ha richiamato l'art. 3, comma 1, lett. d), del **d.P.R. n. 380/2001**, nella formulazione risultante dalle modifiche del 2020, che ha ampliato la nozione di ristrutturazione mediante demolizione e

ricostruzione consentendo, nei limiti previsti dalla disciplina applicabile, differenze di sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche.

Le rilevanti trasformazioni dell'organismo edilizio non determinano quindi, da sole, il passaggio alla nuova costruzione, dovendosi verificare il rapporto dell'intervento con l'edificio preesistente.

Ulteriore elemento da considerare è la collocazione dell'immobile in zona A. L'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001 prevede condizioni più restrittive per le demolizioni e ricostruzioni negli ambiti storici, ma nel caso esaminato assume rilievo la specifica disciplina della **L.R. Campania n. 19/2009**, che ammette un'eccezione al divieto di applicazione del Piano Casa in zona A per gli edifici realizzati o ristrutturati negli ultimi cinquant'anni.

Il Consiglio ha ritenuto integrata questa ipotesi perché dagli accertamenti risultava che il fabbricato era stato interessato, dopo il sisma del 1980, da interventi sugli elementi strutturali riconducibili tecnicamente alla ristrutturazione edilizia.

La conclusione resta legata alla normativa regionale e alle caratteristiche dell'immobile esaminato e non può essere estesa automaticamente a tutte le demolizioni e ricostruzioni nelle zone A.

Il Collegio ha confermato il carattere **autonomo e sostitutivo** del permesso di costruire, ritenendo implicitamente sostituiti i precedenti titoli a seguito delle modifiche essenziali introdotte con il nuovo progetto, motivo per cui non era necessario ricorrere all'autotutela o a un procedimento di sanatoria.

L'intervento conserva la qualificazione di **ristrutturazione edilizia** e, per effetto della specifica disciplina regionale, può accedere al Piano Casa nella fattispecie esaminata in zona A. Resta però fermo il limite della **densità edilizia massima** stabilita dal D.M. 2 aprile 1968. Il permesso è quindi rimasto annullato nonostante siano state escluse le violazioni relative ad altezza e distanze.

La qualificazione di un intervento come **ristrutturazione edilizia** non risolve da sola il problema della sua assentibilità. Anche quando la demolizione e ricostruzione può produrre un organismo profondamente diverso dal precedente e anche quando una disciplina regionale consente incrementi volumetrici, rimangono autonome le verifiche sui parametri urbanistici che regolano l'intervento.

La sentenza mostra soprattutto la necessità di distinguere il **beneficio volumetrico** dal volume effettivamente realizzabile sul lotto. L'incremento percentuale previsto dal Piano Casa non opera come una deroga generalizzata alla densità edilizia: prima deve essere individuata la capacità edificatoria consentita dalla disciplina applicabile e solo all'interno del sistema dei limiti inderogabili può essere verificata la possibilità di utilizzare l'incentivo.

La stessa impostazione vale per il calcolo delle superfici e dei volumi. Non è la denominazione utilizzata negli elaborati a stabilire il regime di uno spazio: un terrazzo che per configurazione è un loggiato viene valutato come tale, così come un androne non diventa volume tecnico per il solo fatto di essere destinato al collegamento tra diverse parti dell'edificio. Regolamenti comunali, caratteristiche fisiche dell'opera e disciplina urbanistica devono essere letti insieme.

La decisione richiede maggiore cautela quando si passa alle **zone A**. La possibilità riconosciuta nel caso esaminato deriva dalla particolare previsione della L.R. Campania n. 19/2009 e dalla storia edilizia dell'immobile, già interessato da interventi qualificabili come ristrutturazione. Non si tratta quindi di un'apertura generalizzata alla demolizione e ricostruzione con ampliamento nei centri storici.

Un intervento può quindi restare giuridicamente una ristrutturazione edilizia pur modificando in modo rilevante l'organismo precedente, ma questa qualificazione non assorbe le ulteriori verifiche urbanistiche. **Categoria dell'intervento, incentivi volumetrici, densità, altezza, distanze e modalità di calcolo del volume restano piani distinti**, ciascuno dei quali deve trovare autonomamente riscontro nella disciplina applicabile. Da *Lavoripubblici*.

Nuovo waterfront tra Portici e Torre del Greco. Appalto da 8,9mln di euro



Al via in Campania un bando per realizzare il nuovo waterfront tra Portici e Torre del Greco. Il bando promosso dall'Agenzia locale di sviluppo dei Comuni dell'Area Nolana, dal valore di 8.912.509 euro, prevede la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di realizzazione del collegamento del Molo Borbonico di Villa Favorita con i porti di Portici e Torre del Greco attraverso un nuovo lungomare. Gli interventi prevedono la costruzione e la sistemazione

di moli, banchine e opere di difesa portuale, uniti alla riqualificazione paesaggistica e urbana della linea di costa.

L'opera si inserisce nel piano di rigenerazione del litorale vesuviano ed è strettamente connessa ad altri interventi strategici dell'area, come il programma Pnrr per la riunificazione e il restauro del complesso monumentale e del parco di Villa Favorita a Ercolano. Il bando rimane aperto fino al 14 ottobre. Da NT+.