

ANCE | CAMPANIA

NEWS TECNICA

Edizione n°33

25 SETTEMBRE 2026

Nell'abuso edilizio dopo 20 anni il reato si prescrive, la demolizione no



Un ampliamento realizzato vent'anni fa dal vecchio proprietario può ancora essere demolito? Chi eredita o acquista un immobile con opere realizzate dal precedente proprietario risponde di un abuso che non ha commesso? E il Comune che si muove dopo tre decenni deve almeno spiegare perché l'interesse pubblico prevale sull'affidamento maturato nel frattempo?

Sono tra le domande principali che arrivano ogni giorno in redazione, e che ricorrono sempre più spesso anche nelle ricerche online, dove formule come «abuso edilizio dopo 20 anni» o «abuso edilizio ereditato» sono cresciute in modo vistoso nell'ultimo anno. Dietro c'è quasi sempre lo stesso equivoco, cioè l'idea che il decorso del tempo finisca per «sanare» l'opera. La giurisprudenza amministrativa e penale più recente va nella direzione opposta, e conviene ricostruire con ordine perché.

Il punto di partenza è la distinzione tra i due piani su cui l'abuso edilizio produce conseguenze. Sul piano penale, il reato previsto dall'art. 44 del [d.P.R. n. 380/2001](#) (Testo Unico Edilizia) è una contravvenzione, soggetta al termine di prescrizione di quattro anni, che può arrivare a cinque in presenza di atti interruttivi, e che decorre dall'ultimazione dei lavori o, se interviene prima, dal sequestro. Trascorso quel termine il reato si estingue e il giudice penale non può più pronunciare condanna né, con essa, l'ordine di demolizione previsto dall'art. 31, comma 9, del Testo unico.

Sul piano amministrativo, invece, la prescrizione semplicemente non opera. L'abuso edilizio costituisce un illecito con effetti permanenti, e il potere del Comune di reprimerlo con l'ingiunzione di demolizione ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001 non si consuma con il passare degli anni. La conseguenza pratica è che un immobile può essere al riparo da qualsiasi rischio penale e, nello stesso tempo, pienamente esposto alla sanzione ripristinatoria, con l'unica eccezione, di cui si dirà più avanti, della sanzione pecuniaria che colpisce la mancata ottemperanza all'ordine.

Anche quando l'ordine di demolizione è stato disposto dal giudice penale, peraltro, la Cassazione ricorda che esso sfugge alla regola del giudicato. Con la [sentenza n. 41205/2025](#) la Terza Sezione penale ha ribadito che l'ordine resta sempre riesaminabile in sede esecutiva, ma può essere revocato soltanto davanti a determinazioni della pubblica amministrazione o del giudice amministrativo incompatibili con l'abbattimento, oppure quando sia ragionevolmente prevedibile, sulla base di elementi specifici, che tali provvedimenti arriveranno a breve. Una perizia di parte che riqualifica l'intervento non basta.

Il secondo equivoco riguarda la responsabilità personale. Chi ha comprato o ereditato l'immobile tende a ritenere che l'ordine di demolizione debba essere rivolto a chi ha costruito, ma la giurisprudenza è costante nel senso opposto. Il caso deciso dal [Consiglio di Stato con la sentenza n. 3934/2026](#) è emblematico. Un manufatto, già condonato nel 2001 come garage con tettoia, era stato ampliato nel 2004-

2005 dal precedente proprietario e poi destinato ad abitazione. L'attuale proprietaria, che sosteneva di averlo acquistato in buona fede nel 2012 sulla base di dichiarazioni di conformità urbanistica, si è vista rivolgere l'ordine di demolizione insieme al venditore, e il Comune era intervenuto soltanto nel 2020, a quindici anni dai lavori.

La Sesta Sezione ha respinto l'appello, affermando che l'art. 31 del Testo unico individua come destinatari della sanzione, in forma congiunta e non alternativa, il proprietario e il responsabile dell'abuso. L'ordine può quindi essere legittimamente rivolto al proprietario attuale anche se estraneo alla realizzazione delle opere, perché gli abusi edilizi integrano illeciti permanenti sanzionati in via ripristinatoria, a prescindere dal dolo, dalla colpa o dalla buona fede di chi possiede oggi il bene.

Lo stesso principio vale per l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale. Con la [sentenza n. 4892/2026](#) la Settima Sezione ha ricordato che l'acquisizione matura automaticamente allo scadere del termine per demolire e segue il bene anche nelle mani di chi lo acquista in seguito, come già approfondito nell'articolo sull'[acquisizione comunale dell'immobile abusivo che segue l'acquirente](#). Per l'erede o l'acquirente l'unica tutela passa quindi per il rapporto con il dante causa, attraverso le garanzie contrattuali e le azioni di responsabilità, non per l'opponibilità della propria estraneità al Comune.

Resta la questione del tempo trascorso tra l'abuso e la reazione dell'amministrazione. L'argomento difensivo più frequente è che, dopo decenni di inerzia, il Comune avrebbe dovuto almeno motivare in modo specifico sull'interesse pubblico attuale alla demolizione. La risposta è stata fissata dall'[Adunanza plenaria con la sentenza n. 9/2017](#), secondo cui l'ordine di demolizione di un immobile mai assistito da alcun titolo non richiede motivazione sull'interesse pubblico neppure quando interviene a distanza di tempo e il titolare attuale non è responsabile dell'abuso, e viene riaffermata senza incertezze dalle decisioni più recenti.

Nella [sentenza n. 2421/2026](#) la Seconda Sezione ha esaminato il caso di un edificio produttivo che risultava realizzato nel 1993 senza titolo, per il quale il Comune, dopo il diniego del condono e l'ordine di demolizione del 1999, seguiti da nuove istanze di sanatoria rimaste senza esito, ha rinnovato l'invito a demolire a trent'anni dalla costruzione. Il Collegio ha escluso qualsiasi difetto di motivazione, trattandosi di

un'attività vincolata, e ha affermato che non esiste alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva che il mero decorso del tempo, anche per un lasso considerevole, non sana. Nella stessa direzione si colloca la già citata sentenza n. 3934/2026, secondo cui buona fede, affidamento e decorso del tempo non incidono sulla natura vincolata dell'ordine di demolizione.

Una volta notificata l'ingiunzione, il fattore tempo torna invece a pesare, ma contro il proprietario. Se l'ordine non viene eseguito entro 90 giorni, l'opera e l'area di sedime vengono acquisite di diritto al patrimonio del Comune. L'[Adunanza plenaria, con la sentenza n. 7/2026](#), ha precisato come si comporta questo termine quando l'ordine viene impugnato. Una pronuncia cautelare o una sentenza di primo grado favorevole al privato, intervenuta prima della scadenza, sospende il termine senza azzerarlo, che riprende quindi a decorrere per la parte residua dalla comunicazione della pronuncia di segno contrario, fatta salva la verifica in concreto della possibilità di eseguire l'ordine nel tempo che resta e la facoltà di chiedere l'accertamento di conformità o un ulteriore congruo termine. Se invece i 90 giorni sono già scaduti, l'acquisizione resta ferma anche se in seguito intervengono provvedimenti favorevoli poi travolti dal rigetto definitivo del ricorso.

La Plenaria ha anche recepito il principio di proporzionalità elaborato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, collocandolo però all'interno del procedimento. Spetta al privato fornire all'amministrazione le circostanze personali particolari che renderebbero la misura sproporzionata, e in mancanza di questa allegazione il carattere vincolato dell'acquisizione non viene scalfito.

Allo scadere dei 90 giorni senza che le opere siano state rimosse non matura soltanto l'acquisizione. L'[Adunanza plenaria, con la sentenza n. 16/2023](#), ha qualificato la mancata ottemperanza come un secondo illecito, di natura omissiva e legato al bene, distinto da quello commesso con la realizzazione delle opere, al quale l'art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380/2001, introdotto dalla Legge n. 164/2014, collega una sanzione pecuniaria compresa tra 2.000 e 20.000 euro. Nelle aree vincolate indicate dall'art. 27, comma 2, e in quelle a rischio idrogeologico elevato o molto elevato la sanzione va sempre applicata nella misura massima. La stessa Plenaria ha precisato che si tratta di un illecito ad effetti permanenti che si consuma con lo scadere del termine, e per questo la sanzione

non può essere irrogata a chi aveva già lasciato decorrere inutilmente i 90 giorni prima dell'entrata in vigore della legge del 2014.

Per gli abusi risalenti la domanda decisiva diventa allora se anche questa sanzione si prescriva. Il TAR Campania, con la [sentenza n. 1648/2026](#), ha risposto di sì, applicando il termine quinquennale dell'art. 28 della Legge n. 689/1981 e facendolo decorrere dal novantesimo giorno successivo all'ingiunzione, o al più tardi dall'accertamento dell'inottemperanza, e ha così annullato una sanzione di 20.000 euro irrogata oltre sei anni dopo, come già ricostruito nel [commento sulla prescrizione della sanzione per inottemperanza](#). Sul punto la giurisprudenza non è però compatta, perché nella [sentenza n. 324/2026](#) la Seconda Sezione del Consiglio di Stato, in un passaggio non decisivo per la soluzione del caso, ha qualificato l'inottemperanza come illecito omissivo permanente, con una prescrizione che decorrerebbe soltanto dalla demolizione, richiamando proprio la Plenaria n. 16/2023, che però collega la consumazione dell'illecito alla scadenza del termine. Finché il contrasto non sarà ricomposto, conviene trattare la prescrizione della sanzione come un argomento difensivo serio ma non come un risultato acquisito.

Due precisazioni completano il quadro. La prescrizione può essere interrotta, e il TAR Lombardia, con la [sentenza n. 2449/2026](#), ha riconosciuto questo effetto a un'istanza con cui gli interessati si erano impegnati per iscritto a demolire, qualificandola come riconoscimento dell'obbligo ai sensi dell'art. 2944 del codice civile, e ha ribadito che una demolizione soltanto parziale equivale a inottemperanza. Quanto ai destinatari, il Consiglio di Stato con la [sentenza n. 4836/2026](#) ha confermato che la sanzione colpisce in solido tutti i soggetti a cui è rivolto l'ordine divenuto definitivo, compreso chi utilizza stabilmente il manufatto senza esserne proprietario, e che la loro posizione non può essere rimessa in discussione nella fase sanzionatoria se non è stata contestata impugnando l'ordine. Per chi eredita o acquista un immobile gravato da un'ordinanza mai eseguita il risultato è che il debito pecuniario può anche essersi prescritto, ma non l'acquisizione già maturata né l'abuso, che restano opponibili a chiunque subentri nel bene.

Chi non riesce a sanare guarda spesso alla sanzione pecuniaria, che il d.P.R. n. 380/2001 ammette però in tre ipotesi circoscritte, cioè per la ristrutturazione eseguita senza titolo quando il ripristino non è tecnicamente possibile (art. 33, comma 2), per le

parziali difformità la cui demolizione pregiudicherebbe la parte eseguita in conformità (art. 34, comma 2) e per le opere realizzate con un permesso poi annullato per vizi soltanto formali o procedurali (art. 38). Restano invece fuori gli abusi dell'art. 31, cioè le nuove costruzioni senza titolo, la totale difformità e le variazioni essenziali, per i quali la sequenza prevista dalla legge è la demolizione e, in mancanza, l'acquisizione gratuita. Il caso deciso dalla sentenza n. 3934/2026 rientrava in quest'ultima categoria, e per questo la richiesta di sanzione alternativa è stata respinta.

Anche dove è ammessa, la fiscalizzazione resta un rimedio eccezionale. Con la [sentenza n. 6102/2026](#), pronunciata sul ricorso degli eredi dell'originaria proprietaria di un immobile nel Lazio per un ampliamento in parziale difformità, la Settima Sezione ha ribadito che la sostituibilità della demolizione con la sanzione pecuniaria attiene alla fase esecutiva e non incide sulla legittimità dell'ordine, che resta vincolato. Il TAR aveva giudicato tardiva e insufficiente la perizia prodotta dalle ricorrenti, e il Consiglio di Stato ha ricondotto la questione alla fase esecutiva, l'unica in cui è possibile verificare, sulla base di dati tecnici attuali, se la rimozione delle opere determini un pregiudizio statico o funzionale per le porzioni realizzate legittimamente. In quella sede, secondo la giurisprudenza prevalente, il privato deve allegare e documentare il pregiudizio e il Comune è tenuto a un accertamento tecnico motivato, mentre i soli maggiori costi della demolizione non bastano, come emerge anche dal commento alla [recente giurisprudenza sulla fiscalizzazione ammessa](#).

Per chi eredita o acquista un immobile con difformità risalenti c'è poi un risvolto che conviene conoscere. La fiscalizzazione non è una sanatoria e non sostituisce la doppia conformità, ma dopo il Salva Casa il pagamento delle sanzioni pecuniarie previste dal Testo unico, comprese quelle degli artt. 33, 34 e 38, concorre a formare lo stato legittimo ai sensi dell'art. 9-bis, comma 1-bis, e soltanto quella dell'art. 38 produce anche gli effetti del permesso in sanatoria, come ricostruito nell'[approfondimento sugli effetti della fiscalizzazione sullo stato legittimo](#). Vale anche il percorso inverso, perché se in passato il Comune ha già applicato la sanzione pecuniaria per la stessa difformità il suo potere repressivo si è consumato e non può essere seguito, a distanza di anni, da un ordine di demolizione, principio affrontato nell'articolo secondo cui [pagare la sanzione alternativa](#)

non significa sanare. Ricostruire nella storia amministrativa dell'immobile se una sanzione sia già stata irrogata e pagata diventa quindi parte integrante della verifica preventiva, con un'avvertenza che il volume Regolarità edilizia e catastale nelle compravendite immobiliari, scritto con l'avv. Vittorio Fiasconaro, pone al centro del metodo di verifica. Un ampliamento che esiste da decenni senza essere stato demolito né sanato può essere stato fiscalizzato in un momento che il fascicolo non documenta, ma la fiscalizzazione produce effetti solo se si ritrovano la determina che l'ha disposta e la quietanza del pagamento integrale, e in mancanza di questi atti l'opera va qualificata come abusiva e non come fiscalizzata.

Il quadro che emerge non lascia spazio a soluzioni affidate al tempo, ma non chiude tutte le porte. Molto dipende dalla natura della difformità e dal momento in cui ci si accorge del problema, e alcune indicazioni pratiche aiutano a orientarsi:

- prima di un acquisto o di una successione, la ricostruzione dello stato legittimo ai sensi dell'art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001 resta lo strumento più efficace per far emergere difformità nascoste e negoziare garanzie adeguate con il venditore;
- per le parziali difformità e le variazioni essenziali, l'accertamento di conformità dell'art. 36-bis introdotto dal D.L. n. 69/2024 consente una sanatoria con requisiti meno stringenti della doppia conformità, mentre per le opere prive di titolo resta ferma la disciplina dell'art. 36;
- gli scostamenti minimi possono rientrare nelle tolleranze costruttive dell'art. 34-bis, con soglie graduate per gli interventi realizzati entro il 24

maggio 2024, a condizione che si tratti di difformità esecutive rispetto al titolo e non di opere nuove, secondo il calcolo unitario delle tolleranze costruttive indicato dal Consiglio di Stato;

- se esiste una domanda di condono ancora pendente, conviene verificarne lo stato e completare la documentazione, perché la sua definizione può rendere superfluo ogni altro percorso;
- una volta notificata l'ingiunzione, il termine di 90 giorni va presidiato con attenzione, perché solo entro quella scadenza si può presentare l'istanza di accertamento di conformità o chiedere una proroga motivata da ragioni oggettive, e perché la sua scadenza produce effetti che la Plenaria n. 7/2026 considera non reversibili e da cui decorrono anche la sanzione pecuniaria e i relativi termini di prescrizione, come illustrato nell'analisi dedicata alla sospensione del termine di 90 giorni in caso di ricorso.

Il messaggio che la giurisprudenza più recente consegna a proprietari e professionisti è coerente con un orientamento ormai consolidato. La prescrizione mette al riparo dalla sanzione penale, ma non dall'ordine di demolizione né dall'acquisizione gratuita, che seguono l'immobile di mano in mano. Per questo la partita sugli abusi risalenti si gioca soprattutto prima, nella verifica tecnica che precede un trasferimento, e poi negli strumenti di regolarizzazione che il Testo Unico Edilizia, dopo il Salva Casa, mette effettivamente a disposizione. Da *Lavoripubblici*.

Nel Superbonus le forniture di materiali rientrano nel conteggio dei SAL



Le forniture dei materiali concorrono al raggiungimento degli stati di avanzamento lavori, previsti in alcune fasi per potere accedere al superbonus. Dopo la Corte di giustizia di Rieti (sentenza 18/2/2025), arrivano altre due importantissime decisioni, stavolta della Corte di giustizia di primo grado di Napoli (9407/2026 e 10144/2026), a consolidare un principio che va contro le interpretazioni date in questi anni dall'agenzia delle Entrate.

Le cause riguardano entrambe le modalità di calcolo degli stati di avanzamento lavori nell'ambito del superbonus. Si tratta di un conteggio che ha avuto grande rilevanza in alcuni momenti dell'agevolazione. Ad esempio, il raggiungimento del target del 30% al 30 settembre 2022 (poi prorogato) è stato essenziale per sfruttare il superbonus per le villette fino alla fine del 2023. La norma non ha chiarito in nessuno modo le modalità di calcolo di questo Sal, ma l'agenzia delle Entrate ha sempre dato un'interpretazione restrittiva sulla questione dei materiali consegnati in cantiere e non materialmente installati negli edifici.

Su questo punto la Cgr di Rieti ha aperto per prima alla possibilità di includere questi materiali nei conteggi. Allo stesso modo, per la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Napoli è «erronea la tesi erariale circa la irrilevanza della computabilità, ai fini del raggiungimento della soglia del 30% del Sal, dei materiali e delle forniture presenti a piè d'opera». Per l'Agenzia, infatti, il paletto imposto dalla legge non poteva considerarsi rispettato nel caso affrontato

dalla sentenza, «poiché parte delle batterie e dei componenti risultava consegnata ma non ancora installata alla data del 30 settembre 2022». Questa tesi – dice la sentenza – «non può essere condivisa».

Il decreto Rilancio, all'articolo 121 – prosegue la decisione – «richiede esclusivamente che ciascun Sal si riferisca ad almeno il 30% dell'intervento complessivo e la norma non contiene alcuna definizione di Sal né alcuna disposizione che escluda dal computo le somministrazioni o i materiali a piè d'opera». Inoltre, la disciplina tecnica di riferimento è costituita dall'articolo 14 del Dm n. 49/2018, «secondo cui lo stato di avanzamento lavori è il documento che riassume tutte le lavorazioni e tutte le somministrazioni eseguite dal principio dell'appalto sino ad allora». Questa definizione, peraltro, è stata ripresa anche dalle Entrate nella circolare n. 23/E del 23 giugno 2022.

Lo stesso principio, poi, è stato affermato dalla Commissione consultiva presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, «la quale ha precisato che il raggiungimento della soglia del 30% può essere dimostrato mediante documentazione tecnica e contabile comprendente Sal, fatture, bolle di consegna e documentazione attestante le forniture destinate allo specifico intervento».

Nel caso specifico, allora, «la documentazione versata in atti dalla contribuente dimostra che i materiali contestati erano stati effettivamente acquistati, consegnati e destinati allo specifico intervento edilizio». In aggiunta, «le fatture, la documentazione di cantiere, la contabilità dei lavori, le asseverazioni

tecniche e la restante documentazione prodotta dalla ricorrente attestano che i materiali costituivano parte integrante dell'intervento agevolato e che erano concretamente destinati all'esecuzione delle opere

commissionate». Questi materiali, insomma, per la Corte possono essere conteggiati per il raggiungimento della soglia del 30 per cento. Da NT+.

Per ANAC l'esclusione del primo classificato prima dell'aggiudicazione rende necessario ricalcolare la soglia di anomalia



L'esclusione del primo classificato prima dell'aggiudicazione può rendere necessario ricalcolare la soglia di anomalia, anziché limitarsi a far scorrere la graduatoria. Dipende dalla ragione dell'esclusione.

Se il concorrente viene estromesso perché ha presentato un'**offerta invalida o carente di un requisito essenziale**, la procedura può dover tornare alla fase precedente al vizio e la soglia deve essere rideterminata.

Diverso è il **principio di invarianza**, che impedisce di modificare il calcolo delle medie e della soglia di anomalia in conseguenza di variazioni intervenute dopo l'aggiudicazione.

A chiarire il confine tra i due meccanismi è l'**ANAC** con il **parere di precontenzioso n. 336 del 9 settembre 2026**, relativo a una gara di lavori pubblici nella quale era stato escluso il concorrente collocato al primo posto. Nel caso in questione, l'operatore non aveva dichiarato il rispetto degli obblighi previsti dall'**articolo 57 del D.lgs. 36/2023 (Codice Appalti)** in materia di **occupazione giovanile e femminile**, richiamati dalla clausola sociale prevista dalla documentazione di gara. La stazione appaltante ne aveva quindi disposto l'estromissione. Dopo la conferma in sede giurisdizionale, la stazione appaltante aveva deciso di **rideterminare la soglia di anomalia**, facendo regredire la procedura alla fase interessata dal vizio. Il concorrente collocato originariamente al secondo posto sosteneva invece che la graduatoria dovesse restare invariata e che si dovesse procedere al suo semplice scorrimento. La

questione sottoposta all'ANAC riguardava quindi l'applicazione dell'**articolo 108, comma 12, del Codice Appalti** e il rapporto tra **principio di invarianza** e **regressione procedimentale**. L'**articolo 108, comma 12, del Codice Appalti** stabilisce che le variazioni intervenute **successivamente al provvedimento di aggiudicazione**, anche in conseguenza di una pronuncia giurisdizionale, non incidono sul calcolo delle medie né sull'individuazione della soglia di anomalia. Per l'ANAC, il **principio di invarianza** opera dopo l'aggiudicazione e il momento in cui interviene la variazione diventa quindi decisivo. Prima di questa fase, invece, la graduatoria non può essere considerata automaticamente cristallizzata. L'invarianza serve infatti a garantire stabilità alla procedura evitando che eventi successivi incidano nuovamente sul calcolo delle medie e sulla soglia di anomalia. Nel parere l'ANAC richiama la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, che distingue le esclusioni legate a una **patologia del procedimento** o all'**invalidità dell'offerta** dalle altre ipotesi.

Quando l'esclusione deriva da un vizio che incide sulla validità dell'offerta, la regressione procedimentale comporta il ritorno alla fase immediatamente precedente a quella nella quale si è verificato il problema, in modo da evitare che i suoi effetti si propaghino alle fasi successive.

Questo non significa, però, che qualsiasi esclusione intervenuta prima dell'aggiudicazione comporti automaticamente il ricalcolo della soglia. L'ANAC richiama, in particolare, la differenza rispetto

all'**esclusione di un'offerta anomala**. L'anomalia non rende infatti l'offerta invalida, ma riguarda la sua sostenibilità economica. In questa ipotesi l'eventuale regressione deve essere esplicitata nel bando e non risultare irragionevole. La causa diventa quindi decisiva per stabilire se la soglia di anomalia debba essere ricalcolata. Nel caso esaminato, l'ANAC considera determinante il mancato rispetto degli obblighi previsti dalla clausola sociale. L'articolo 57 del Codice qualifica tali adempimenti come **requisiti necessari dell'offerta**. Secondo l'Autorità, la loro mancanza determina quindi un vizio dell'offerta che impedisce il perfezionamento dell'aggiudicazione. L'esclusione, inoltre, non derivava da una valutazione discrezionale successiva della stazione appaltante. L'ANAC richiama sul punto gli articoli **57 e 102 del Codice Appalti**, rilevando che la clausola prevista dalla documentazione di gara dava attuazione a obblighi direttamente stabiliti dalla normativa. Il caso rientra quindi nell'ipotesi di offerta invalida,

distinta dall'esclusione per anomalia.

Alla luce di questi principi, l'ANAC ritiene corretto il comportamento della stazione appaltante.

Non doveva essere applicato lo scorrimento automatico della graduatoria a favore del secondo classificato. Era invece necessario **far regredire la procedura e ricalcolare la soglia di anomalia**, perché l'esclusione riguardava un'offerta priva di un requisito essenziale. La decisione dell'ANAC ruota quindi attorno a due elementi. Il primo elemento da considerare è il **momento dell'esclusione**, perché dopo l'aggiudicazione opera il principio di invarianza previsto dall'articolo 108, comma 12.

Il secondo riguarda invece la **causa dell'esclusione** quando questa interviene prima dell'aggiudicazione. Se viene eliminata un'offerta invalida o carente dei requisiti necessari, la graduatoria non è definitivamente consolidata e può rendersi necessario ripetere le operazioni influenzate da quell'offerta. da *Edilportale*.

Rassegna interpretativa del principio di rotazione dopo il correttivo



Basta aver eseguito bene il contratto precedente per riaffidare la commessa al gestore uscente? Più preventivi e il criterio del prezzo più basso bastano a trasformare un affidamento diretto in una gara, o servono una commissione e un vero confronto competitivo? E che cosa rischia la stazione appaltante che esclude l'uscente per rotazione da una procedura, nei fatti, aperta a tutti?

Il principio di rotazione disciplinato dall'art. 49 del D.Lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti) non è un divieto automatico ma una regola di bilanciamento, che compensa la discrezionalità della stazione appaltante nella scelta degli operatori negli affidamenti sotto soglia e perde la propria ragion d'essere quando quella discrezionalità non viene esercitata.

È il filo che lega buona parte della giurisprudenza amministrativa del 2025 e del 2026, maturata dopo che il D.Lgs. n. 209/2024 (Correttivo appalti) ha riscritto la deroga in favore del contraente uscente. Le pronunce più interessanti, che analizziamo di seguito, riguardano la lettura del nuovo comma 4, al confine tra affidamento diretto e gara sostanziale e al perimetro entro cui la rotazione opera davvero.

Il D.Lgs. n. 209/2024 ha toccato un solo comma dell'art. 49, il quarto, con efficacia dal 31 dicembre 2024. Restano invariati gli altri commi, dal divieto di riaffidamento all'uscente fino alla deroga per gli affidamenti diretti inferiori a 5.000 euro.

Nella versione originaria il comma 4 consentiva di reinviare o riaffidare all'uscente «in casi motivati con riferimento alla struttura del mercato e alla

effettiva assenza di alternative, nonché di accurata esecuzione del precedente contratto». Il testo vigente ammette la deroga «in casi motivati, con riferimento alla struttura del mercato e alla effettiva assenza di alternative, previa verifica dell'accurata esecuzione del precedente contratto nonché della qualità della prestazione resa».

Il TAR Toscana (sentenza n. 1968/2025) è tra i primi giudici ad aver fatto del nuovo comma 4 la ragione della decisione. Il caso riguardava la concessione di un servizio di distributori automatici, affidata con procedura negoziata sul Mercato elettronico della pubblica amministrazione (MePA) previa manifestazione di interesse. Tre offerte avevano ottenuto il punteggio massimo e la stazione appaltante aveva scelto l'uscente invocando, come ragione della deroga, la sola accurata esecuzione del rapporto precedente.

Per i giudici toscani il nuovo testo, applicabile perché l'atto di indizione è successivo al 31 dicembre 2024, individua due soli presupposti della deroga, la struttura del mercato e l'effettiva assenza di alternative, mentre la corretta esecuzione va verificata insieme a essi. La buona esecuzione, si legge nella sentenza, «non è in alcun modo presupposto autonomo della deroga, ma semplice co-elemento da verificare in uno con i presupposti veri e propri».

Il TAR osserva che l'amministrazione sembra aver ragionato sul testo previgente, che si prestava a leggere la buona esecuzione come requisito

autonomo, e annulla l'aggiudicazione, accogliendo anche la censura sulla violazione dell'autovincolo.

Una risposta affermativa arriva dal TAR Lazio ([sentenza n. 16754/2025](#)), chiamato a giudicare una procedura negoziata senza bando per la concessione sotto soglia di un servizio di somministrazione di alimenti e bevande. La stazione appaltante aveva invitato sette operatori, compreso l'uscente, e le offerte pervenute erano soltanto due.

Richiamando il comma 4 nel testo vigente, il TAR ritiene sussistenti i presupposti della deroga, perché la scarsa risposta del mercato dimostra, a suo avviso, l'effettiva assenza di alternative. Escludere l'uscente, aggiungono i giudici, avrebbe ridotto il confronto a una sola proposta, meno valida, in contrasto con il principio del risultato di cui all'art. 1 del Codice.

La pronuncia va però letta con prudenza. L'assenza di alternative è ricavata a valle dell'invito, dall'esito della procedura, mentre la motivazione della deroga si colloca per sua natura nel momento della scelta; la sentenza, inoltre, non si sofferma sulla verifica della qualità della prestazione resa che il correttivo ha reso esplicita. Entrambe le vicende riguardano concessioni sotto soglia, per le quali l'art. 187 del Codice prevede un proprio criterio di rotazione degli inviti e l'applicabilità dell'art. 49 non è pacifica in giurisprudenza.

Con la [sentenza n. 4185/2026](#) il Consiglio di Stato riforma una [decisione del TAR Lazio](#) che aveva negato interesse al ricorso del gestore uscente, ritenendo che la rotazione gli avrebbe comunque precluso l'affidamento. La procedura, formalmente un affidamento diretto ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b), era stata costruita come un confronto competitivo aperto.

I giudici d'appello ricordano che la rotazione è una regola che, se intesa in modo distorto, finisce per diventare "una causa di esclusione dalle gare non codificata". La procedimentalizzazione dell'affidamento diretto non lo trasforma in gara, a meno che non sia la stessa stazione appaltante a optare per questa soluzione; ma quando ci sono una fase preliminare di manifestazioni di interesse, un confronto competitivo, il vaglio di una commissione e un criterio di aggiudicazione, si è davanti a una gara e come tale va trattata.

In quel caso l'uscente non può essere escluso, e tanto meno può farlo il giudice pronunciandosi su un potere che l'amministrazione non ha esercitato. Negli

affidamenti diretti veri e propri, invece, il comma 5 non si applica e il divieto non incontra deroghe diverse da quelle del comma 4. Nel merito, i giudici accolgono il ricorso per l'omessa verifica dei requisiti imposti dall'avviso.

Resta invece affidamento diretto quello preceduto da una manifestazione di interesse riservata agli iscritti a un albo. Lo precisa il Consiglio di Stato ([sentenza n. 4897/2025](#)), che conferma l'annullamento di un affidamento all'uscente e aggiunge che basta un'identità anche parziale delle prestazioni per far scattare il divieto e che rileva anche un affidamento precedente disposto sotto il D.Lgs. n. 50/2016.

Sulla stessa linea, il TAR Campania ([sentenza n. 1358/2026](#)) qualifica come affidamento diretto anche una richiesta di offerta sul MePA rivolta agli operatori abilitati, con aggiudicazione al prezzo più basso, perché il criterio di scelta non muta la natura dell'affidamento, e precisa che il divieto scatta per il solo fatto di essere affidatario uscente, senza attendere un terzo affidamento.

Il TAR Abruzzo ([sentenza n. 545/2026](#)) esamina una procedura negoziata per un servizio di vigilanza armata, indetta nel 2025 dopo un avviso che escludeva espressamente limiti al numero degli invitati. I requisiti di idoneità professionale richiesti non riducono in modo artificioso la platea, e la stazione appaltante non compie alcuna scelta discrezionale nell'individuare gli operatori. Opera dunque il comma 5, e l'esame della deroga del comma 4 diventa superfluo.

Il rovescio della medaglia emerge dal TAR Lazio ([sentenza n. 1087/2026](#)), relativa a un contratto escluso ma soggetto ai principi del Codice, per il quale, dopo un avviso pubblico senza restrizioni, erano stati invitati tutti gli operatori idonei tranne l'uscente. Il mancato invito, per i giudici, non bilancia alcuna scelta discrezionale e finisce per risultare "punitivo di un singolo operatore, solo perché fornitore uscente del servizio".

Il costo di quell'errore lo misura la successiva [sentenza n. 11444/2026](#), resa in sede di ottemperanza. Poiché l'uscente non aveva potuto presentare offerta, non basta ammetterlo a valle della graduatoria, e la procedura va rinnovata dalla fase di presentazione delle offerte.

Il TAR Friuli Venezia Giulia ([sentenza n. 55/2026](#)) ricorda che la rotazione riguarda soltanto gli affidamenti sotto soglia e non si estende alla

procedura negoziata senza bando dell'art. 76, che a differenza del previgente art. 63 del D.Lgs. n. 50/2016 non la richiama più.

Il Consiglio di Stato ([sentenza n. 6600/2025](#)) affronta invece il caso di un servizio di trasporto scolastico affidato in via diretta dopo due procedure aperte non andate a buon fine. La scelta tra procedura negoziata e affidamento diretto resta discrezionale, e rispetto all'esigenza di garantire il servizio all'avvio dell'anno scolastico risulta recessivo l'interesse del gestore uscente a partecipare, precluso da una rotazione la cui operatività non era contestata.

Dalle pronunce del biennio emerge un quadro coerente. La rotazione vive dove la stazione appaltante sceglie chi invitare o a chi affidare, e si ritrae quando il mercato viene aperto; il correttivo ha reso più esigente la via d'uscita ordinaria concessa all'uscente nell'affidamento diretto.

Ciò significa che il responsabile unico del progetto (RUP) deve decidere a monte la natura della procedura e qualificare gli atti in modo coerente, perché, se la procedura viene costruita come una gara, con commissione, criterio di aggiudicazione e confronto competitivo, il giudice la tratterà come tale, senza esclusioni automatiche dell'uscente. D'altro canto, quando si intende riaffidare o reinvitare il gestore uscente, [la motivazione della deroga](#) va costruita prima della scelta, sulla struttura del mercato e sull'assenza di alternative, con una verifica documentata dell'esecuzione e della qualità del servizio che non può sostituire quei presupposti.

Per gli operatori economici il messaggio è speculare. La rotazione non è una causa di esclusione da invocare in ogni contenzioso, ma uno strumento di governo del mercato che il giudice misura sulla funzione, più che sull'etichetta. Da *Lavoripubblici*.

Per il TAR per sostituire su terreno privato una struttura precaria con una in cemento occorre il permesso di costruire



Per sostituire, in un terreno privato, una struttura precaria con una in cemento non basta la comunicazione ma serve il permesso di costruire. È quanto emerge da una [sentenza del Tar del Piemonte, la n. 180/2026](#) che ha respinto l'istanza con cui si impugnava il provvedimento del Comune di Verbania che ha espresso diniego di sanatoria in relazione a una Scia.

La vicenda inizia quando la parte ricorrente impugna il provvedimento con cui il Comune esprime diniego di sanatoria edilizia, «in relazione alla segnalazione certificata presentata in data dicembre 2023, per lavori effettuati sul fabbricato ad uso artigianale a solo piano terra, costruito nel 1974 in forza di nulla-osta e poi oggetto di successivi ampliamenti (per i quali era stata presentata domanda di condono edilizio nel 1995)».

Il fabbricato, come ricostruisce il dispositivo, «presentava altre difformità rispetto a quanto assentito nel 1974, avendo il precedente proprietario effettuato la chiusura della parte di superficie licenziata come “aperta”, mediante tamponatura ed inserimento di porte scorrevoli sui lati esterni, nonché la eliminazione di alcune tramezzature interne ed il diverso posizionamento di una porzione della copertura».

Nella ricostruzione viene rimarcato che «la segnalazione certificata d'inizio attività in sanatoria del 2023 era finalizzata alla regolarizzazione del fabbricato attraverso, da un lato, l'abbattimento delle porzioni di pareti e delle porte metalliche scorrevoli

non contemplate nell'originario nulla-osta del 1974 e, dall'altro, attraverso la corretta rappresentazione grafica della copertura e degli interni come effettivamente realizzati». Nel 2024 il rigetto dell'istanza con la motivazione che «l'atto edilizio depositato non risulta idoneo per la tipologia di intervento realizzato e oggetto di sanatoria, trattandosi di demolizione con ricostruzione con sagoma differente, riconducibile - nuova costruzione rispetto al fabbricato originario realizzato, assentito con nulla osta in precario del 23/10/1974 per nuova costruzione di 'un impianto per la produzione di conglomerati cementizi e di un capannone prefabbricato'».

Per i giudici, il ricorso «è infondato». «La difesa del Comune ha dimostrato che, all'origine, sull'area di proprietà della ricorrente era stato assentito con nulla-osta del 23 ottobre 1974 un manufatto precario, con struttura portante in ferro e pareti in lega di alluminio, aperto sui quattro lati, adiacente al fabbricato in cemento appartenente a diverso proprietario - si legge nel dispositivo -. Successivamente, la struttura in metallo è stata rimossa e sostituita da un piccolo fabbricato in cemento armato chiuso su quattro lati e con porte scorrevoli in metallo». I giudici sottolineano che: «Per la realizzazione della nuova struttura, non risulta che il Comune abbia rilasciato alcun titolo edilizio - argomentano nella sentenza -. Ne consegue che, allo stato attuale, considerata la natura precaria e transitoria della licenza comunale del 1974, la

ricorrente avrebbe dovuto richiedere non la sanatoria di una ristrutturazione senza titolo del fabbricato esistente, bensì un titolo edilizio in sanatoria per la regolarizzazione dell'intera volumetria stabilmente edificata sul terreno di sua proprietà.

Legittimamente, pertanto, il Comune ha deciso l'archiviazione della segnalazione certificata d'inizio attività in sanatoria, titolo di per sé non idoneo a regolarizzare una nuova costruzione o nuovi volumi in ampliamento dei fabbricati esistenti». Da *NT*+

PNRR Borghi. Completati 3.349 interventi di rigenerazione in 315 piccoli comuni



Sono stati completati 3.349 interventi di rigenerazione in 315 piccoli comuni, finanziati dal **Programma Borghi del PNRR** dedicato al recupero del patrimonio culturale, alla riqualificazione degli spazi pubblici, al miglioramento dei servizi e allo sviluppo dell'offerta culturale e turistica. Il risultato supera il target europeo fissato a 3.250 interventi.

I dati sono stati annunciati durante gli "Stati Generali dei Borghi PNRR Piccoli Borghi", organizzati dal 16 al 18 settembre a Roma dal Ministero della Cultura, con sindaci, rappresentanti delle Regioni e Province autonome, amministrazioni centrali, imprese, operatori culturali e tecnici, per **tracciare il bilancio del Programma Borghi** e discutere la gestione futura delle opere e dei servizi realizzati.

Il programma ha attivato **investimenti per circa 1 miliardo di euro**, coinvolto 315 borghi e finanziato 232 progetti. Gli interventi hanno riguardato il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale, la riqualificazione degli spazi pubblici, il miglioramento dei servizi e il rafforzamento dell'offerta culturale e turistica. Alla componente dedicata alle opere si è affiancato il sostegno alle attività economiche locali, con 2.657 iniziative imprenditoriali finanziate.

Secondo il bilancio presentato dal Ministero della Cultura, i 232 progetti di rigenerazione finanziati comprendono 21 progetti pilota, selezionati dalle Regioni e dalle Province autonome, e 211 progetti locali promossi dai Comuni.

I numeri si riferiscono a livelli differenti del programma: i progetti costituiscono gli strumenti di programmazione, mentre i 3.349 interventi rappresentano le singole opere e attività realizzate. Di queste, 410 rientrano nei 21 progetti pilota.

“Con il PNRR Cultura abbiamo coinvolto 315 borghi in tutta Italia, finanziando 232 progetti di rigenerazione e portando a compimento 3.349 interventi, superando l'obiettivo europeo fissato a 3.250”, ha dichiarato il Ministro della Cultura, Alessandro Giuli.

Il consuntivo del Ministero indica complessivamente **315 borghi coinvolti**. Gli interventi comprendono lavori sul patrimonio storico e culturale, sistemazioni degli spazi pubblici, nuovi servizi, strutture per la fruizione turistica e iniziative destinate a valorizzare le identità locali.

Il programma, **avviato alla fine del 2021** nell'ambito della **Missione 1 del PNRR**, è stato articolato in due principali linee di intervento.

La **Linea A**, con una dotazione di 420 milioni di euro, era destinata a **21 borghi pilota** individuati dalle Regioni e dalle Province autonome, uno per ciascun territorio. L'obiettivo era sostenere progetti di rilancio economico e sociale in centri disabitati o interessati da processi avanzati di abbandono.

La **Linea B**, inizialmente dotata di 380 milioni di euro, ha finanziato i **progetti locali di rigenerazione culturale e sociale** selezionati attraverso un avviso rivolto ai Comuni.

Al momento della presentazione del programma erano previste risorse per **250 piccoli centri**, compresi i 21 progetti pilota. Le successive fasi di selezione e attuazione hanno ampliato la platea territoriale.

Nel 2022 furono assegnati 363 milioni di euro a 289 piccoli borghi, mentre il bilancio conclusivo del Ministero indica 315 borghi coinvolti.

Tra gli esempi più significativi figura Rocca Calascio Luce d'Abruzzo, progetto pilota da 20 milioni di euro che comprende il restauro e la messa in sicurezza della Rocca, il potenziamento dei sottoservizi, un museo multimediale, un albergo diffuso e nuovi percorsi ciclopeditoni. A Campolo, nel Comune di Grizzana Morandi, Da Campolo l'arte fa Scuola ha previsto il recupero di immobili inutilizzati per alloggi, servizi e foresterie, interventi sulla Rocchetta Mattei e la creazione della **Casa delle Arti e di una Scuola di alta formazione per il restauro**.

A Sabbioneta, invece, il progetto da 1,6 milioni di euro si è concentrato sulla riqualificazione di Palazzo Forti, delle aree verdi e degli spazi aperti lungo le mura, con nuovi ambienti didattici e ricettivi. A Elva, nelle Alpi cuneesi, il programma ha integrato la **rigenerazione degli spazi pubblici con una rete di teleriscaldamento a biomassa**, strutture ricettive e centri dedicati alla cultura e alle attività produttive alpine.

Anche Rapone Paese delle Fiabe, in Basilicata, ha ricevuto 1,6 milioni di euro per creare un Centro di documentazione del patrimonio immateriale e una **biblioteca dedicata alle fiabe del Meridione e del Mediterraneo**, promuovere l'ospitalità diffusa e valorizzare il patrimonio boschivo attraverso la produzione di energia da biomassa e il recupero della sentieristica.

Una componente specifica del programma è stata dedicata al rafforzamento del tessuto economico dei centri interessati dalla rigenerazione.

Il **Bando Imprese Borghi**, gestito da Invitalia, ha sostenuto micro, piccole e medie imprese attive nei settori della cultura, del turismo, dell'artigianato, del commercio e dell'agroalimentare.

Nel 2023 erano state **presentate 4.381 domande**, corrispondenti a quasi 368 milioni di euro di investimenti richiesti, a fronte di 188 milioni

disponibili. Il contributo poteva raggiungere 75mila euro per impresa e coprire fino al 90% delle spese, percentuale elevabile al 100% per alcune attività costituite o a prevalente titolarità giovanile o femminile. A conclusione della misura risultano finanziate **2.657 iniziative imprenditoriali**. L'Anci attribuisce una parte dei risultati al coinvolgimento delle comunità locali e alla collaborazione tra Comuni, Regioni, amministrazioni centrali e strutture di supporto. "È stato applicato un metodo di governo che ritengo molto positivo, basato su un coinvolgimento reale delle comunità", ha affermato il presidente dell'Anci, Gaetano Manfredi, sottolineando la partecipazione alla definizione dei progetti anche di imprese, associazioni culturali e Terzo settore. Per i piccoli Comuni, l'attuazione ha richiesto la gestione simultanea di progettazione, affidamenti, cantieri, rendicontazione e monitoraggio, spesso con organici tecnici e amministrativi limitati. ALES e Cassa Depositi e Prestiti hanno affiancato gli enti locali anche attraverso gruppi operativi territoriali, mentre Invitalia ha fornito supporto tecnico al Ministero e gestito la misura per le imprese. Secondo l'Anci, l'esperienza indica **l'opportunità di costruire sistemi di piccoli Comuni** capaci di condividere competenze, servizi e strategie territoriali, integrando le politiche per le aree interne con quelle rivolte alle città e ai principali poli turistici. La conclusione degli interventi apre la fase della gestione. Gli immobili recuperati, gli spazi pubblici riqualificati e i servizi realizzati richiedono risorse, competenze e modelli organizzativi in grado di garantirne utilizzo, manutenzione e sostenibilità economica nel tempo. Tra le priorità emerse durante i tavoli con Comuni e amministratori figurano la cooperazione tra enti locali, la definizione di **modelli gestionali stabili**, il sostegno alle imprese culturali e alle filiere locali e il mantenimento delle competenze tecniche sviluppate durante l'attuazione del PNRR. Il Ministero della Cultura ha annunciato l'avvio, da questa settimana, di un tavolo tecnico incaricato di **esaminare le richieste formulate dai sindaci**. Il confronto dovrà individuare gli strumenti con cui dare continuità agli interventi e coordinare le ulteriori opportunità di finanziamento disponibili per cultura, abitare, servizi, lavoro, innovazione e sostenibilità ambientale. da *Edilportale*.