

ANCE | CAMPANIA

NEWS TECNICA

Edizione n°36

15 OTTOBRE 2026

Mancano più di 200mila alloggi per gli universitari dopo il PNRR



Era il maggio del 2023 quando davanti al Politecnico di Milano gli studenti piantavano le prime tende per protestare contro il caro affitti. Quasi tre anni e mezzo e 63mila posti letto dopo (quelli creati o in via di creazione con gli 1,2 miliardi del Pnrr, ndr) la scena si sta ripetendo a macchia di leopardo. Con accampamenti di universitari che sono spuntati davanti a diversi atenei o nel piazzale antistante la Camera dei deputati. È in questo contesto che vanno calate le stime sugli studentati contenute nella relazione 2026 del Cnel sui servizi pubblici che è stata presentata ieri. E che, a proposito dell'housing universitario, ha il merito di volgere lo sguardo oltre il Recovery. Quantificando in 4,7 miliardi le risorse che servirebbero per portare l'Italia allo stesso livello degli altri Paesi europei.

Secondo la stima del Cnel, redatta sulla base delle elaborazioni dell'Agenzia per lo sviluppo sostenibile (Asvis), anche dopo la fine del Recovery, all'Italia mancheranno 235.887 alloggi per studenti per raggiungere entro il 2030 la copertura media europea, pari al 18% degli iscritti. Nel riconoscere che grazie al Pnrr di passi avanti ne sono stati compiuti, come testimonia il fatto che nel 2021 l'offerta di alloggi universitari copriva appena il 2,2% degli iscritti (pari a circa 41mila posti) e che adesso se ne stanno per aggiungere 60mila (che poi in realtà sono 63.220, di cui 33.417 entro quest'anno e il resto nel 2027, su cui si veda Il Sole 24 Ore del 2 settembre). Ma ancora non sono sufficienti per adeguarci agli standard europei.

L'unica realtà già in regola con il 18% dell'Ue sarebbe la provincia autonoma di Bolzano. Con Trento, Marche e Calabria alle sue spalle. Tutti gli altri territori sarebbero più o meno distanti dall'obiettivo. Con i bisogni maggiori di risorse concentrati in tre regioni: nel Lazio che necessiterebbe di altri 45.911 posti letto e 916,7 milioni), in Campania dove ne mancherebbero invece 32.280 per un esborso preventivabile di 764,3 milioni e in Lombardia che ne dovrebbe attivare altri 35.096 per un costo complessivo di 700,7 milioni.

Di alloggi universitari ha parlato anche la ministra Anna Maria Bernini ai microfoni di 24 mattina su Radio 24. Sia per rifare il conteggio degli alloggi creati durante la sua permanenza al Mur: «Ci sono 73.223 posti letto in più che abbiamo fatto in questi quattro anni», ha dichiarato la ministra includendo nel conto anche i 10mila tirati su grazie alla legge 338/2000 che si sommano ai 43mila e passa del Pnrr. Sia per rispondere agli attacchi delle associazioni studentesche e dell'opposizione: «Una cosa è la protesta degli studenti, il disagio, il caro vita, l'inflazione, tutto esistente e tutto legittimo. Una cosa è la strumentalizzazione politica di chi vorrebbe riportare tutto al 2022», ha aggiunto la titolare dell'Università

Sempre a proposito di atenei, tornando alla relazione del Cnel, c'è un altro passaggio degno di nota. Quando sottolinea che le università italiane, nonostante il calo demografico, hanno toccato toccano il massimo storico di 2,05 milioni di iscritti nell'anno accademico 2024/25 (il 16,9% in più rispetto al 2018/19), grazie

anche a una transizione scuola-università che è salita al valore record del 64,8 per cento. E al boom di immatricolazioni per gli atenei telematici, che hanno quasi triplicato gli studenti (+158,6%, contro il +5,7%

delle statali) e sono saliti dal 6,8% al 15% del totale. Ma questa è un'altra storia e l'abbiamo già raccontata nei mesi scorsi. Da *NT+*.

Via libera alla struttura commissariale per il Terzo Pilastro del Piano Casa



Nuovo passo nell'attuazione del **terzo pilastro** del **Piano Casa**, dedicato ai programmi di **edilizia integrata** finanziati prevalentemente con **capitali privati**.

Il **Consiglio dei ministri del 13 ottobre 2026** ha deliberato la costituzione della struttura di supporto della Commissaria straordinaria incaricata di seguire il programma di investimento **ADD Italy Living**, che prevede la realizzazione di **alloggi a prezzi calmierati** ed edilizia residenziale libera nelle città di **Roma, Milano, Napoli e Genova**.

La decisione sarà formalizzata con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), ai sensi dell'articolo 9, comma 8, del DL 66/2026, convertito dalla **Legge 116/2026 (Piano Casa)**.

La deliberazione del 13 ottobre segue quella del 4 agosto 2026, con cui il Consiglio dei ministri ha dichiarato di preminente interesse strategico nazionale il programma di investimento presentato da ADD Italy Living.

Nella stessa seduta, d'intesa con i Presidenti delle Regioni Campania, Lazio, Liguria e Lombardia, il Governo aveva deliberato la nomina dell'ingegnera **Elisabetta Pellegrini** a **Commissaria straordinaria**, attribuendole poteri speciali di deroga, compiti di monitoraggio delle fasi attuative e funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione.

Il **terzo pilastro del Piano Casa** si affianca agli **interventi di recupero dell'edilizia residenziale pubblica** e al **Fondo Housing Coesione** e punta ad

ampliare l'offerta di **abitazioni a prezzi accessibili** attraverso programmi immobiliari che integrano edilizia convenzionata e residenziale libera.

Gli interventi si rivolgono soprattutto alla cosiddetta fascia grigia, composta da famiglie e lavoratori che non possiedono i requisiti economici per accedere all'edilizia residenziale pubblica, ma incontrano difficoltà a sostenere i prezzi di acquisto o locazione sul libero mercato.

La disciplina contempla inoltre soluzioni abitative per studenti universitari fuori sede, lavoratori del settore privato che devono trasferirsi per esigenze professionali, anche stagionali, con esigenze abitative a carico del datore di lavoro, e personale delle Forze di polizia.

L'**articolo 9 del Piano Casa** stabilisce che **almeno il 70% dell'investimento residenziale dei programmi di edilizia integrata sia destinato all'edilizia convenzionata**, con prezzi di vendita o canoni di locazione inferiori di almeno il 33% rispetto ai valori correnti di mercato della stessa zona.

La quota del 70% è riferita all'importo dell'investimento e non necessariamente al numero degli alloggi. Nei comparti con destinazioni residenziali e non residenziali, il calcolo riguarda la sola componente residenziale e deve essere rispettato per ciascun contesto territoriale interessato.

Prezzi e canoni calmierati saranno definiti attraverso convenzioni con i Comuni, facendo riferimento alle

quotazioni dell'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate o, nei casi previsti, a valori di mercato documentati. Gli alloggi dovranno mantenere la **destinazione convenzionata** e i relativi **vincoli economici** per **almeno 30 anni dalla fine dei lavori**.

Gli interventi dovranno essere attuati prioritariamente attraverso programmi di **rigenerazione urbana, recupero degli immobili esistenti e riuso di aree urbanizzate o degradate**. Per questi programmi la normativa consente, entro specifici limiti, incrementi della superficie utile, con condizioni differenti per l'edilizia convenzionata e quella libera.

I programmi di investimento potranno anche destinare una quota compresa tra il 5% e il 15% della superficie utile complessiva a startup, microimprese, coworking, attività commerciali di prossimità, artigianato urbano e servizi di quartiere, attraverso convenzioni a canone calmierato.

La gestione commissariale del programma ADD Italy Living consente di ricorrere alle **procedure speciali** previste per i **grandi investimenti di interesse strategico nazionale**, di valore complessivo **non inferiore a un miliardo di euro**, esclusi quelli concernenti opere pubbliche.

La Commissaria potrà adottare ordinanze in deroga alle disposizioni di legge, fatti salvi i limiti stabiliti dalla normativa, tra cui le disposizioni penali, antimafia e i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Per autorizzare gli interventi, la Commissaria può rilasciare un'**autorizzazione unica** all'esito di una conferenza di servizi alla quale partecipano le amministrazioni competenti. Il provvedimento sostituisce gli atti di assenso necessari, ha effetto di variante agli strumenti urbanistici vigenti ed equivale a dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere.

La dichiarazione di interesse strategico del 4 agosto non ha quindi comportato l'approvazione automatica dei singoli progetti, per i quali resta necessario il procedimento autorizzativo previsto dalla legge.

Un confronto tra la Commissaria Elisabetta Pellegrini e gli operatori del settore delle costruzioni e del mercato immobiliare si è svolto il 1° ottobre 2026, durante la conferenza "Città nel Futuro 2030-2050", promossa da ANCE.

In quell'occasione, ANCE ha evidenziato le opportunità offerte dal terzo pilastro anche alle piccole e medie imprese, chiedendo di estendere agevolazioni e semplificazioni ai programmi di investimento inferiori a un miliardo di euro, tenendo conto delle differenze tra i mercati immobiliari locali.

Le **simulazioni sulla sostenibilità economica dell'edilizia convenzionata**, presentate da ANCE lo scorso giugno, avevano evidenziato il peso delle differenze territoriali, mostrando come la ripartizione degli investimenti tra edilizia convenzionata e libero mercato potesse risultare sostenibile nelle città con valori immobiliari più elevati, ma generare perdite in altri contesti. Da *Edilportale*.

Quando le opere abusive impediscono la sanatoria nel recupero dei sottotetti



Il **recupero abitativo dei sottotetti** rappresenta una delle possibilità offerte dalla legislazione regionale per ampliare gli spazi residenziali senza consumare nuovo suolo, ma la trasformazione di locali originariamente non abitabili presuppone il rispetto di specifiche condizioni, tra le quali assume particolare importanza la **legittimità edilizia del sottotetto** al momento della presentazione dell'istanza. Un requisito determinante quando le opere necessarie al recupero sono già state realizzate senza titolo e il proprietario tenta successivamente di regolarizzarle attraverso una SCIA in sanatoria.

In queste situazioni, la possibilità di utilizzare la disciplina speciale sul recupero abitativo deve essere valutata insieme alle disposizioni sull'accertamento di conformità, comprese le modifiche introdotte dal Decreto Salva Casa, distinguendo i requisiti richiesti per autorizzare una trasformazione da quelli necessari per sanare interventi già eseguiti.

La questione è stata affrontata dal **TAR Piemonte, Torino, sez. II, con la sentenza n. 1941 del 12 ottobre 2026**, che ha respinto il ricorso contro un provvedimento comunale di inefficacia di una SCIA in sanatoria, confermando l'ordine di ripristino di un sottotetto trasformato abusivamente in locali abitabili. I giudici hanno attribuito valore decisivo al requisito di legittimità previsto dalla normativa regionale, esaminando anche le contestazioni relative agli artt. 9-bis e 36-bis del d.P.R. n. 380/2001.

Nel caso in esame, il ricorrente aveva presentato una SCIA alternativa al permesso di costruire per il recupero abitativo di un sottotetto, ai sensi della L.R.

Piemonte n. 16/2018, la cui validità è stata sospesa dal Comune richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 119/2024.

Con quella pronuncia, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della Legge regionale Piemonte n. 7/2022, che consentiva il recupero dei sottotetti indipendentemente dagli **indici e parametri urbanistico-edilizi** previsti dagli strumenti di pianificazione, introducendo una deroga generalizzata incompatibile con i principi che regolano la pianificazione del territorio.

Il Comune ha quindi ritenuto necessario verificare la **capacità edificatoria residua del lotto** e il rispetto delle prescrizioni urbanistico-edilizie, disponendo successivamente la demolizione delle opere e il ripristino del sottotetto abusivamente trasformato.

La proprietaria ha presentato una **SCIA in sanatoria** avente a oggetto il cambio di destinazione d'uso, ma l'amministrazione ha dichiarato inefficace anche questa pratica, confermando l'ordine di ripristino per alcune opere già realizzate nel sottotetto originariamente non abitabile, consistenti in tramezzature e un bagno.

Secondo il Comune, tali interventi avevano determinato una **trasformazione dei locali da non abitabili ad abitabili**, in assenza del necessario titolo edilizio e in contrasto con il regolamento edilizio comunale. La proprietaria ha impugnato il provvedimento contestando l'interpretazione della normativa regionale e l'applicazione delle disposizioni sulla sanatoria edilizia.

Il riferimento normativo principale della controversia è l'art. 6, comma 1, della Legge regionale Piemonte n. 16/2018, che consente il recupero abitativo dei sottotetti purché **esistenti alla data del 31 dicembre 2023 e legittimi alla data di presentazione dell'istanza**.

La disposizione distingue il momento entro il quale il sottotetto deve risultare esistente da quello in cui deve essere verificata la sua legittimità, subordinando il recupero alla regolarità della situazione edilizia sulla quale si intende intervenire. Devono inoltre essere rispettate le destinazioni d'uso compatibili o complementari previste dal PRG vigente e i requisiti tecnici e igienico-sanitari applicabili.

La disciplina regionale deve essere coordinata con l'art. 2-bis, comma 1-quater, del d.P.R. n. 380/2001, introdotto dal D.L. n. 69/2024, convertito dalla Legge n. 105/2024, che ha previsto una disciplina di favore per il recupero dei sottotetti, finalizzata ad ampliare l'offerta abitativa limitando il consumo di nuovo suolo.

La disposizione nazionale consente il recupero, nei limiti e secondo le procedure stabiliti dalle leggi regionali, anche quando non sia possibile rispettare le **distanze minime tra edifici e dai confini**, purché siano osservate le distanze vigenti all'epoca della realizzazione dell'edificio, non vengano modificate la forma e la superficie dell'area del sottotetto delimitata dalle pareti perimetrali e sia rispettata l'altezza massima assentita. Restano ferme le disposizioni regionali più favorevoli.

Il legislatore statale ha quindi ampliato le possibilità di recupero del patrimonio edilizio esistente, mantenendo il rinvio alle leggi regionali per la definizione dei limiti e delle procedure, senza introdurre una forma di sanatoria per gli interventi abusivamente realizzati.

Nel valutare il caso, il TAR ha attribuito valore decisivo all'art. 6 della Legge regionale Piemonte n. 16/2018, ritenendo che la possibilità di recuperare un sottotetto a fini abitativi presupponga una situazione edilizia legittima al momento della presentazione della domanda.

La sentenza precisa infatti che *“Dal tenore della norma si evince che lo stato del sottotetto deve essere in partenza legittimo, ovvero legittimo al momento della presentazione della domanda avente a oggetto il suo recupero a fini abitativi”*.

Al momento della presentazione dell'istanza di sanatoria erano già stati realizzati tramezzi e un bagno all'interno di un sottotetto non abitabile, opere che il TAR ha considerato espressione di una trasformazione funzionale dei locali, eseguita senza titolo edilizio e in contrasto con il regolamento comunale. La loro presenza ha quindi impedito di considerare soddisfatta la condizione di legittimità prescritta dalla normativa regionale.

La realizzazione di tramezzature o di un servizio igienico non determina necessariamente un **mutamento della destinazione d'uso**, poiché la qualificazione edilizia dipende dalla destinazione legittima dei locali, dalle caratteristiche delle opere e dalle disposizioni applicabili. Nella controversia, tuttavia, il Comune aveva accertato una trasformazione del sottotetto da non abitabile ad abitabile, accompagnata dalla violazione della disciplina comunale, circostanza che il TAR ha ritenuto sufficiente per escludere il requisito di legittimità.

La pronuncia non attribuisce quindi carattere abusivo alla semplice presenza di un bagno o di pareti divisorie, ma considera determinante la **trasformazione funzionale realizzata senza titolo**, in una situazione nella quale la normativa speciale richiede che il sottotetto sia legittimo prima di accedere al recupero abitativo.

La proprietaria aveva contestato il provvedimento comunale sostenendo che la verifica della conformità dovesse tenere conto delle disposizioni applicabili al momento della realizzazione dell'intervento e di quelle vigenti alla presentazione dell'istanza, richiamando il meccanismo della **doppia conformità asimmetrica** introdotto dall'art. 36-bis del d.P.R. n. 380/2001.

La disposizione, inserita dal Decreto Salva Casa, ha previsto per determinate difformità edilizie un accertamento di conformità fondato sul rispetto della **disciplina urbanistica vigente al momento della domanda** e dei **requisiti edilizi vigenti al momento della realizzazione delle opere**, differenziandosi dalla doppia conformità ordinaria disciplinata dall'art. 36.

Il TAR ha respinto la censura senza sviluppare una verifica autonoma di tutti i presupposti dell'art. 36-bis, concentrando la motivazione sul requisito di legittimità imposto dalla legge regionale, che nella fattispecie non risultava soddisfatto a causa delle trasformazioni abusive già realizzate.

I giudici non hanno quindi affermato un'incompatibilità generale tra la doppia conformità asimmetrica e gli interventi riguardanti i sottotetti, ma hanno escluso la possibilità di utilizzare la disciplina regionale sul recupero abitativo per regolarizzare una trasformazione eseguita in assenza delle condizioni richieste dalla stessa legge.

La distinzione tra recupero e sanatoria trova conferma negli indirizzi della Regione Piemonte, che con la **circolare n. 4/AMB del 16 maggio 2019** ha precisato che la normativa sul recupero dei sottotetti non produce effetti sananti sulle opere abusive, per le quali continuano ad applicarsi le ordinarie disposizioni in materia di regolarizzazione edilizia.

La Regione ha successivamente ribadito, in un chiarimento ufficiale sulla regolarizzazione dei sottotetti, che quando ne ricorrono i presupposti occorre procedere prima alla sanatoria delle opere abusive secondo la normativa statale e soltanto successivamente verificare la possibilità di accedere al recupero abitativo, richiamando anche la **sentenza del Consiglio di Stato n. 6081/2024**.

Un'eventuale regolarizzazione validamente perfezionata può rilevare ai fini della successiva verifica dello stato legittimo, fermo restando che tale percorso dipende dalla natura degli interventi, dai presupposti dell'accertamento di conformità e dalle condizioni previste dalla legge regionale.

La proprietaria aveva contestato anche l'applicazione dell'art. 9-bis del d.P.R. n. 380/2001, sostenendo che tale disposizione non fosse applicabile ai procedimenti di sanatoria e che, comunque, non imponesse di considerare tutte le difformità presenti nell'edificio.

Il riferimento allo **stato legittimo** assume particolare importanza dopo le modifiche introdotte dal Decreto Salva Casa, che ha aggiornato l'art. 9-bis, comma 1-bis, includendo tra i titoli utilizzabili per ricostruire la situazione edilizia legittima anche quelli rilasciati o formati attraverso determinate procedure di regolarizzazione, alle condizioni previste dalla norma.

Il TAR ha respinto la censura osservando che il fondamento principale del provvedimento comunale era costituito dall'art. 6 della Legge regionale Piemonte n. 16/2018, che richiede espressamente la legittimità del sottotetto alla data di presentazione dell'istanza. Il Collegio non ha quindi sviluppato un'interpretazione generale dell'art. 9-bis, ritenendo

determinante la presenza di opere abusive che impedivano di considerare soddisfatto il requisito regionale.

La verifica ha riguardato direttamente il sottotetto interessato dal recupero, già oggetto di una trasformazione funzionale eseguita senza titolo e incompatibile con la disciplina comunale, senza affrontare il rapporto tra tutte le possibili difformità presenti nell'edificio e la ricostruzione dello stato legittimo.

Nel ricorso era stata sollevata anche una questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della Legge regionale Piemonte n. 16/2018, lamentando l'irragionevolezza della disposizione e una disparità di trattamento tra chi intende recuperare un sottotetto non abitabile e chi tenta di regolarizzare opere già eseguite.

Il TAR ha ritenuto la questione manifestamente infondata, osservando che la posizione di chi ha già realizzato senza permesso di costruire le opere necessarie alla trasformazione è giuridicamente diversa da quella di chi possiede un sottotetto non abitabile e presenta preventivamente domanda di titolo edilizio.

La differenza di trattamento trova giustificazione nella diversa situazione edilizia di partenza, considerando che la normativa regionale è stata qualificata dal Collegio come una **disposizione eccezionale**, riferita ai sottotetti esistenti entro una determinata data e limitata alle porzioni immobiliari legittime al momento della presentazione dell'istanza.

La scelta del legislatore regionale di subordinare il recupero abitativo alla regolarità edilizia non è stata pertanto considerata irragionevole, poiché la disciplina favorisce il recupero dei sottotetti legittimamente realizzati senza equipararli a quelli già interessati da trasformazioni abusive.

Il ricorso è stato quindi respinto, confermando la legittimità del provvedimento comunale e ribadendo l'importanza di ricostruire la situazione edilizia del sottotetto prima di presentare una pratica di recupero abitativo, attraverso la verifica dei **titoli edilizi**, della destinazione originaria dei locali e delle eventuali modifiche intervenute nel tempo. Particolare attenzione va riservata alle opere interne che possono aver determinato una trasformazione funzionale, soprattutto quando il sottotetto risulta originariamente destinato a superficie non abitabile.

In presenza di difformità, il professionista deve valutare la possibilità di regolarizzare gli interventi attraverso le procedure previste dagli artt. 36 e 36-bis del d.P.R. n. 380/2001, tenendo conto della loro qualificazione edilizia e delle condizioni richieste per l'accertamento di conformità. L'eventuale sanatoria, una volta perfezionata, può consentire di ricostruire una situazione di legittimità sulla quale valutare il successivo recupero abitativo, sempre nel rispetto delle prescrizioni regionali e comunali.

La **legittimità del sottotetto alla data di presentazione dell'istanza** rimane dunque il presupposto decisivo per accedere alla disciplina regionale sul recupero abitativo. Nel caso esaminato, le opere abusive già realizzate hanno impedito di soddisfare questa condizione e il giudice amministrativo ha confermato il provvedimento comunale, lasciando ferma la distinzione tra la possibilità di sanare una trasformazione pregressa e quella di autorizzare il recupero di un sottotetto regolarmente esistente. Da *Lavoripubblici*.

Parere dell'ANAC sul costo della manodopera



Il costo della manodopera non è rappresentato dalla sola retribuzione lorda dei lavoratori. Lo ricorda l'Anac. [Con il parere n. 382/2026](#), l'Autorità chiarisce che il costo della personale non viene rappresentato dal solo costo lordo delle retribuzioni ma dal costo complessivo dei dipendenti ovvero un valore comprensivo di tutte le componenti economiche, previdenziali, assicurative del contratto da applicare.

La società istante evidenzia all'autorità l'impossibilità di partecipare alla gara e di sottoscrivere un contratto remunerativo per gli errori commessi dalla stazione appaltante nella determinazione dei costi della manodopera e, quindi, della stessa base di gara. I rilievi sono diversi riguardano la presenza di inquadramenti del personale non corretti, l'errore sostanziale nella individuazione del costo della manodopera equivocado, dalla Sa come sola retribuzione lorda dei dipendenti.

Al riguardo, l'istante spiega che il costo della manodopera, «ai fini della quantificazione dell'importo posto a base di gara, non può essere identificato con la sola retribuzione lorda» mancando una serie di «componenti economiche, previdenziali, assicurative e contrattuali che concorrono alla determinazione del costo effettivamente sostenuto dal datore di lavoro».

Nel dettaglio, i costi non considerati riguardano «festività cadenti in domenica; oneri previdenziali e assicurativi Inps/Inail; oneri per la sicurezza; trattamento di fine rapporto (Tfr); rivalutazione del Tfr; fondo previdenziale previsto dal Ccnl, compreso il Ctr Solid; 7) ulteriori oneri».

Risultano assenti, sempre secondo le rimozioni, costi specifici per figure ritenute necessarie (relative al coordinamento del personale) e non sono stati oggetto di considerazione ulteriori costi, pur eventuali, come la reperibilità (in relazione a specifiche prestazioni). Inoltre, alcuni inquadramenti non sono parsi appropriati in relazione ad alcune categorie di lavoratori.

Nel parere si rammentano gli obblighi delle stazioni appaltanti/enti concedenti declinati nel co. 13 dell'art. 41 del codice. La disposizione, in particolare, spiega che in relazione ai contratti di servizi/forniture, il riferimento (per il costo medio del lavoro) è alle tabelle elaborate «dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla base dei valori economici definiti dalla contrattazione collettiva nazionale tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, tenuto conto della dimensione o natura giuridica delle imprese, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali».

In assenza di Ccnl, prosegue il secondo periodo del comma riportato, il codice spiega che «il costo medio del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più affine a quello preso in considerazione».

A questa premessa, si aggiunge la raccomandazione (già espressa con la deliberazione n. 116/2024) per cui la determinazione della base di gara «non implica una mera scelta di convenienza e opportunità, ma una valutazione alla stregua di cognizioni tecniche, sulla

quale è possibile il solo sindacato estrinseco, ovvero limitato ai casi di complessiva inattendibilità delle operazioni e valutazioni tecniche operate dall'amministrazione, alla illogicità manifesta, alla disparità di trattamento».

Nel caso di specie, prosegue il parere, il Ccnl individuato è stato preso in considerazione con riferimento alle sole retribuzioni lorde e non ai costi complessivi del personale. La retribuzione lorda, si

spiega, «costituisce solo una parte del totale, ma devono essere necessariamente aggiunte altre voci di costo, quali gli oneri previdenziali e quelli assicurativi, il Tfr e la sua rivalutazione, le festività e i ratei (13^a e 14^a), contribuzioni e fondi contrattuali, oltre agli ulteriori oneri derivanti dal Ccnl di categoria». Le altre doglianze non sono risultate fondate (la stazione appaltante, ad esempio, non era tenuta a prevedere costi di reperibilità per assenza delle prestazioni specifiche correlate). Da NT+.

ENEA aggiorna i riferimenti tecnici per gli interventi Ecobonus di efficienza energetica



Fino al 31 dicembre 2026, l'Ecobonus consente di detrarre il 50% delle spese per la riqualificazione energetica dell'abitazione principale, alle condizioni previste dalla legge, e il 36% negli altri casi. Dal 2027 le aliquote scenderanno rispettivamente al 36% e al 30%, salvo modifiche: il Governo sta valutando il ritorno della detrazione al 65% per alcuni interventi.

Nel frattempo, **ENEA ha aggiornato i 13 vademecum** tecnici sull'Ecobonus alla luce delle novità introdotte dal Nuovo Decreto Requisiti Minimi (DM 28 ottobre 2025) e dal DLgs 5/2026 che ha modificato gli obblighi di integrazione delle fonti rinnovabili negli edifici.

Le guide forniscono a progettisti, imprese e contribuenti indicazioni aggiornate sui requisiti tecnici, sulle spese ammissibili e sugli adempimenti necessari per accedere alle detrazioni.

Per le spese sostenute nel 2026, l'Ecobonus prevede una detrazione del 50% per l'abitazione principale, quando il contribuente è proprietario o titolare di un diritto reale di godimento sull'immobile, e del 36% negli altri casi, **come confermato dalla Legge di Bilancio 2026.**

L'agevolazione riguarda gli edifici esistenti, con massimali e requisiti differenziati in base agli interventi. Per l'**involucro edilizio**, sono agevolabili l'isolamento termico di pareti, coperture e solai, la sostituzione di finestre e infissi e l'installazione di schermature solari e chiusure oscuranti.

Per gli **impianti**, l'Ecobonus comprende, alle condizioni previste, la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale con pompe di calore ad alta efficienza, sistemi ibridi e generatori a biomassa, oltre all'installazione di collettori solari termici, sistemi di microgenerazione e building automation.

Le **pompe di calore** devono sostituire integralmente o parzialmente un impianto di climatizzazione invernale: non è sufficiente installare un apparecchio destinato esclusivamente al raffrescamento estivo.

Dal 2025 sono **escluse** le spese per la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale con caldaie uniche alimentate da combustibili fossili.

Per tutti gli interventi occorre rispettare i requisiti energetici e i massimali di costo stabiliti dalla normativa.

ENEA ha revisionato i 13 vademecum sull'Ecobonus per recepire le novità introdotte dal DM 28 ottobre 2025 e dal DLgs 5/2026, relative rispettivamente ai requisiti minimi di prestazione energetica e all'integrazione delle fonti rinnovabili negli edifici.

I **vademecum ENEA** riepilogano requisiti tecnici, spese ammissibili, documentazione e adempimenti per gli interventi di riqualificazione energetica globale, sulle parti comuni condominiali e sull'involucro edilizio, oltre che per serramenti, schermature solari, collettori solari, pompe di calore, sistemi ibridi, caldaie a condensazione, generatori a biomassa, microgeneratori e building automation.

La presenza di un vademecum non implica che tutti gli interventi descritti siano ancora incentivabili nel 2026, come nel caso delle caldaie uniche alimentate da combustibili fossili.

L'aggiornamento segue quello del portale ENEA per la trasmissione delle schede degli interventi, **tornato pienamente operativo nel giugno 2026**.

ENEA ha inoltre aggiornato le applicazioni online **ShadoWindow** e **Chiusure Oscuranti**, che consentono di calcolare il risparmio energetico derivante dall'installazione di schermature solari e chiusure oscuranti. Entrambi gli strumenti sono utilizzabili direttamente online, anche da smartphone e tablet, senza installare software.

Il DM 28 ottobre 2025, **in vigore dal 3 giugno 2026**, aggiorna le verifiche sulle prestazioni energetiche degli edifici, con particolare riferimento a involucro, ponti termici ed efficienza degli impianti.

Per le **ristrutturazioni importanti di secondo livello** elimina la verifica del coefficiente medio globale di scambio termico H'T, mantenendo quella sulle trasmittanze dei componenti interessati, comprensive degli effetti dei ponti termici.

Per le **ristrutturazioni importanti di primo livello**, il limite di H'T varia invece in funzione della zona climatica e della percentuale di superficie vetrata dell'edificio. Il decreto aggiorna inoltre i requisiti di efficienza stagionale delle pompe di calore, allineandoli ai regolamenti europei.

Il DLgs 5/2026, che attua parte della direttiva RED III, amplia gli obblighi di integrazione delle fonti rinnovabili alle ristrutturazioni importanti di primo e secondo livello e agli interventi di ristrutturazione dell'impianto termico.

Per i progetti soggetti alle **disposizioni applicabili dal 3 agosto 2026**, nelle **ristrutturazioni importanti di primo livello** è richiesta una copertura da rinnovabili del 40% dei consumi per acqua calda sanitaria e del 40% di quelli complessivi per acqua calda sanitaria e climatizzazione.

Per le **ristrutturazioni importanti di secondo livello** e dell'impianto termico, la quota richiesta è

invece del 15% dei consumi per climatizzazione invernale ed estiva. Sono previste deroghe in caso di impossibilità tecnica, da documentare.

Questi obblighi restano distinti dai requisiti fiscali dell'Ecobonus, ma devono essere considerati congiuntamente quando applicabili allo stesso intervento.

A normativa vigente, dal 1° gennaio 2027 l'Ecobonus scenderà al 36% per l'abitazione principale, alle condizioni previste dalla legge, e al 30% per gli altri immobili.

Il Governo sta tuttavia valutando il **ritorno della detrazione al 65%** per alcuni interventi di efficienza energetica, tra cui isolamento termico, infissi, pompe di calore, sistemi ibridi, solare termico, schermature solari e building automation.

Secondo le anticipazioni, il 65% potrebbe essere riservato all'abitazione principale, mantenendo il 36% per gli altri immobili. Si tratta però di **ipotesi non ancora approvate**, che dovranno trovare eventuale conferma nella Legge di Bilancio 2027.

Il Documento Programmatico di Finanza Pubblica 2026 prospetta una maggiore flessibilità di bilancio europea per finanziare investimenti energetici, pari allo 0,3% del PIL all'anno nel 2027 e nel 2028.

L'8 ottobre 2026 la Commissione europea ha espresso una valutazione positiva sulla richiesta italiana. Il dossier passa ora al Consiglio UE, che ha un mese per concedere il via libera definitivo all'attivazione della clausola.

Le risorse potrebbero sostenere la **riqualificazione energetica degli edifici**, la sostituzione delle caldaie a combustibili fossili, le pompe di calore e i sistemi di accumulo.

Non si tratta, tuttavia, di finanziamenti già destinati all'Ecobonus: spetterà al Governo definire le eventuali **misure da finanziare e le modalità di accesso**, anche in relazione agli obiettivi della Direttiva Case Green.

Fino all'approvazione di nuove disposizioni, le aliquote Ecobonus per il 2027 restano quelle del 36% e del 30%.da *Edilportale*.

Consiglio di Stato boccia ampliamento se si demolisce un opificio per costruire residenze



Il piano casa con l'ampliamento del 20% vale anche per chi demolisce un capannone e costruisce appartamenti? E se il capannone è ormai dismesso, conta ancora come edificio industriale ai fini del premio? Con il permesso già rilasciato dal Comune, si rischia comunque di perderlo?

La risposta arriva dal Consiglio di Stato con la [sentenza n. 7500 del 13 ottobre 2026](#), secondo cui l'ampliamento del 20% previsto dal piano casa presuppone un edificio residenziale già esistente da ampliare e non spetta a chi demolisce un opificio dismesso per costruire un nuovo fabbricato di abitazioni. Chi ha puntato su una vecchia area produttiva contando sul premio volumetrico per far quadrare l'operazione può quindi ritrovarsi con il permesso annullato su ricorso di terzi, e a nulla vale che l'attività industriale sia cessata, che il Comune abbia rilasciato il titolo, che l'intervento sia stato inquadrato come ristrutturazione edilizia o che il nuovo edificio sia destinato ad abitazioni.

La demolizione e ricostruzione, in altre parole, non porta con sé, da sola, il premio volumetrico. Il [d.P.R. n. 380/2001](#) (Testo Unico Edilizia) ammette incrementi di volumetria nella ristrutturazione soltanto nei casi espressamente previsti dalla legislazione o dagli strumenti urbanistici, e nella lettura dei giudici l'ampliamento previsto dalla legge regionale è riservato a chi parte da un edificio che è già residenziale.

Né questo significa che l'area resti bloccata, perché un titolo edilizio resta ottenibile, ma senza l'ampliamento; e neppure basta la presenza di

amianto nel vecchio edificio per ottenere un risarcimento del danno alla salute, se la rimozione è stata affidata a una ditta specializzata e svolta con le cautele imposte dall'azienda sanitaria.

Al centro della controversia c'è il permesso di costruire rilasciato dal Comune a una società per demolire un ex opificio dismesso e realizzare al suo posto un nuovo fabbricato residenziale, intervento qualificato come ristrutturazione edilizia e assentito con l'incremento volumetrico previsto dalla legge regionale sul piano casa.

Su ricorso di due private, il TAR Campania ha annullato il titolo, respingendo però la domanda di risarcimento del danno rivolta al Comune e alla società.

Entrambe le parti hanno proposto appello, la società per difendere la legittimità del premio volumetrico, le ricorrenti per ottenere il risarcimento di un pregiudizio alla salute attribuito alla demolizione, a loro dire eseguita senza le necessarie cautele in un edificio contaminato da amianto. Secondo la ricostruzione depositata dalla società, l'amianto è emerso dopo l'avvio dei lavori, nel luglio 2023, e la rimozione è stata affidata pochi giorni dopo a un'impresa specializzata, con un piano di lavoro trasmesso all'azienda sanitaria.

Il perimetro normativo della vicenda è segnato anzitutto dall'art. 3, comma 1, lettera d), del Testo Unico Edilizia, che fa rientrare nella ristrutturazione edilizia la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti anche con sagoma, prospetti, sedime e

caratteristiche planivolumetriche e tipologiche diversi, precisando che l'intervento può prevedere incrementi di volumetria «nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali». Per gli immobili tutelati e per quelli nei centri storici, salvo le eccezioni previste dalla stessa norma, la regola è più stretta, perché la ricostruzione resta ristrutturazione solo se fedele all'edificio preesistente e senza aumenti di volume.

Su questo si innesta la legge regionale sul [piano casa](#), che in deroga agli strumenti urbanistici consente, per uso abitativo, l'ampliamento fino al 20% della volumetria esistente di edifici residenziali unifamiliari, di edifici fino a 1.500 metri cubi e di edifici residenziali con non più di tre piani fuori terra, oltre all'eventuale sottotetto. L'ampliamento è ammesso, tra l'altro, su edifici residenziali la cui restante parte abbia un utilizzo compatibile con quello abitativo e, salvo eccezioni, per interventi che non modificano la destinazione d'uso degli edifici interessati.

Palazzo Spada fa propria la lettura della norma regionale data dal TAR, partendo da un punto fermo, ovvero che la nozione di ampliamento postula necessariamente la preesistenza di un'entità originaria da ampliare. Se manca, non si ha un ampliamento ma la sostituzione, attraverso demolizione e ricostruzione, di organismi edilizi preesistenti, con il rischio di stravolgere l'ordinata pianificazione del territorio.

L'ampliamento può quindi essere realizzato solo se sul lotto già esiste un edificio con le caratteristiche indicate dai primi due commi della norma regionale, cioè un immobile a uso residenziale. Nel caso esaminato questa condizione manca, perché al momento del rilascio del titolo il fabbricato aveva una destinazione industriale, per quanto dismessa, e non residenziale.

In ipotesi come questa, precisano i giudici, un titolo edilizio può essere ottenuto, ma senza l'ampliamento del 20% della volumetria esistente, che resta riservato agli immobili che presentavano «sin dall'inizio» una destinazione residenziale, mantenuta anche dal nuovo manufatto. L'unico motivo d'appello della società è dunque infondato.

Sul fronte del risarcimento, i giudici escludono qualsiasi addebito alla società, che ha affidato la bonifica a una ditta specializzata pochi giorni dopo la scoperta dell'amianto, senza che nulla indicasse di

doverne conoscere prima la presenza, e i cui lavori si sono svolti nel rispetto delle prescrizioni dell'azienda sanitaria, con concentrazioni di fibre inferiori al valore limite del D.M. 6 settembre 1994. Manca così, prima ancora del nesso causale, la prova di un qualsiasi rischio per la salute, che le ricorrenti hanno affidato a ipotesi astratte di contaminazione smentite dalle carte.

Guardata con gli occhi del progettista, la pronuncia sposta l'attenzione dal progetto all'esistente. Il premio dipende prima di tutto da ciò che c'è sul lotto e dalla sua destinazione d'uso al momento del titolo, e solo dopo da ciò che si costruirà, mentre la dismissione dell'attività non basta a cancellare la destinazione industriale dell'edificio. Se l'operazione regge economicamente solo con l'incremento, conviene verificare in anticipo se la disciplina regionale o lo strumento urbanistico offrano canali diversi per la riconversione delle aree produttive, tema che la sentenza non affronta.

Va segnalato, per fedeltà al testo, che un passaggio della motivazione definisce l'atto impugnato immune dalle censure ed espressione di un potere correttamente esercitato. La frase non si concilia con il ragionamento che la precede né con il rigetto dell'appello della società, che lascia fermo l'annullamento, e appare un difetto di redazione.

Sul diverso caso di un edificio la cui natura residenziale, ai fini del piano casa, è stata riconosciuta in giudizio in base alle caratteristiche costruttive e alla classificazione catastale, si veda [TAR Campania \(sentenza n. 5131/2026\)](#), mentre sui limiti che restano fermi anche quando il premio spetta si veda l'approfondimento su [piano casa, demolizione e ricostruzione e densità edilizia](#).

In conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto entrambi gli appelli, confermando la sentenza del TAR, e quindi l'annullamento del permesso di costruire e il rigetto della domanda risarcitoria.

La postura che la pronuncia impone a chi investe nella riconversione di aree produttive è quella di considerare il premio volumetrico come un beneficio che dipende dall'edificio esistente, i cui presupposti vanno verificati prima di progettare, e non come un'opzione legata al progetto. È una verifica che conta anche quando il Comune ha già rilasciato il titolo, perché a impugnarlo possono essere i terzi, e che pesa nella valutazione dell'area prima dell'acquisto.

Ne esce una lettura rigorosa della norma in deroga, ancorata al significato proprio della parola ampliamento. L'ampliamento del piano casa resta uno

strumento per far crescere le abitazioni che ci sono, non una scorciatoia per moltiplicare i metri cubi di ciò che abitazione non è. Da *Lavoripubblici*.