

ANCE CAMPANIA

# NEWS TECNICA N. 31



## sommario

Occupazione in calo ad agosto

Tar: i costi della manodopera non possono essere allocati tra le spese generali

Nuove regole per la banda larga sugli edifici

Per ANAC niente varianti prima della sottoscrizione del contratto



## Occupazione in calo ad agosto

Ad agosto, su base mensile, il calo degli occupati si associa all'aumento dei disoccupati e degli inattivi. Lo comunica l'Istat. La diminuzione degli occupati (-0,2%, pari a -57.000 unità) coinvolge gli uomini, le donne, i dipendenti permanenti e a termine e tutti coloro che hanno meno di 50 anni d'età; gli occupati invece crescono tra gli autonomi e tra chi ha almeno 50 anni. Il tasso di occupazione cala al 62,6% (-0,2 punti). L'aumento delle persone in cerca di lavoro (+0,4%, pari a +7.000 unità) riguarda solo gli uomini e i 25-49enni, mentre tra le donne e nelle altre classi d'età il numero di disoccupati diminuisce. Il tasso di disoccupazione è stabile al 6%, quello giovanile sale al 19,3% (+0,6 punti). La crescita degli inattivi tra i 15 e i 64 anni (+0,5%, pari a +60.000 unità) interessa gli uomini, le donne e i 15-34enni; tra chi ha almeno 35 anni di età il numero di inattivi è invece in diminuzione. Il tasso di inattività sale al 33,3% (+0,2 punti). Confrontando il trimestre giugno-agosto 2025 con quello precedente (marzo-maggio 2025) si osserva un incremento nel numero di occupati (+0,2%, pari a +42.000 unità). Rispetto al trimestre precedente, diminuiscono le persone in cerca di lavoro (-4,4%, pari a -71.000 unità) e aumentano gli inattivi di 15-64 anni (+0,3%, pari a +36.000 unità). Ad agosto, il numero di occupati supera quello di agosto 2024 dello 0,4% (+103.000 unità); l'aumento riguarda gli uomini, le donne e chi ha almeno 50 anni, a fronte della diminuzione nelle altre classi d'età. Il tasso di occupazione, in un anno, sale di 0,1 punti percentuali. Rispetto ad agosto 2024, cala il numero di persone in cerca di lavoro (-4,7%, pari a -75.000 unità) ed è sostanzialmente stabile quello degli inattivi tra i 15 e i 64 anni. da *Istat*.



## Modulo unico per la SCA

Tutto pronto per utilizzare le novità in materia di segnalazione certificata di agibilità (Sca) introdotte dal decreto cosiddetto Salva Casa (n.69/2024). Dopo la conversione in legge, e dopo l'accordo raggiunto il 30 luglio scorso tra regioni province autonome e comuni in conferenza unificata, il nuovo schema è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 30 settembre, approvato con l'accordo interistituzionale. Le regioni, sempre il 30 settembre, si devono adeguare. A loro volta i comuni dovranno farlo entro e non oltre il 30 ottobre 2025. In ogni caso, 30 giorni dopo questo termine lo schema potrà essere comunque utilizzato da cittadini e imprese.

### Modulo SCA nazionale

Tra le regioni che hanno rispettato il termine del 30 settembre c'è la Sicilia, che nell'ultimo giorno della scadenza ha diffuso il suo schema «tenendo conto della specifica normativa regionale». Se poi il modulo dovesse essere ulteriormente modificato con legge, la regione ha disposto che i comuni «provvederanno autonomamente ad aggiornare la modulistica senza la necessità di dovere attendere la riadozione dei moduli da parte della Regione, la quale disporrà la revisione degli stessi in caso di modifiche sostanziali del quadro normativo». da NT+.

# Tar: i costi della manodopera non possono essere allocati nelle spese generali

I costi della manodopera non possono essere «allocati» tra le spese generali ed essere «svelati» solo in seguito alla verifica della potenziale anomalia. In questo senso la sentenza del Tar Lazio, III quater, n. 16369/2025.

## Il caso

Con la censura avverso l'aggiudicazione – e con motivi aggiunti anche avverso la stessa legge di gara ritenuta illegittima -, il ricorrente si sofferma sul mancato scorporo dei costi della manodopera da parte dell'aggiudicatario che avrebbe dovuto condurre, invece, all'esclusione. La particolarità della vicenda è che, dalle giustificazioni dell'aggiudicatario, è emerso che parte (rilevante) dei costi della manodopera in realtà risultavano «allocati» tra le spese generali. Circostanza che ha indotto il giudice – che ha ritenuto fondato il ricorso – a rammentare l'orientamento giurisprudenziale in merito.

## La sentenza

Il giudice premette come non vi sia concordanza in giurisprudenza circa la possibilità di allocare «almeno in parte, il costo della manodopera all'interno della voce di costo» destinata alle c.d. spese generali. In sostanza – secondo una sintesi utile ai Rup -, sono rinvenibili diversi orientamenti: uno particolarmente rigoroso e restrittivo secondo cui non è mai possibile allocare tra le «spese generali», «ancorché parzialmente, il costo della manodopera non esplicitamente e distintamente dichiarato con l'offerta presentata in sede di gara».

A tal riguardo, la giurisprudenza ha precisato che le spese generali esprimono «una voce di costo che comprende i costi di tutte le risorse – escluse quelle riconducibili alla manodopera e ad altre voci separatamente indicate – che l'operatore economico dichiara di impiegare per l'esecuzione della commessa».

Il costo in parola non deve neppur essere chiaramente esplicitato, salvo che la legge di gara non lo richieda espressamente (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 6786 del 3 novembre 2020).

L'orientamento giurisprudenziale, invece, possibilista prende spunto dal fatto che il giudizio di anomalia non deve essere inteso in senso vessatorio nei confronti dell'operatore economico ma come accertamento/acclaramento, da parte del Rup «della tenuta globale dell'offerta presentata dagli operatori economici in sede di gara (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 8303 del 4 dicembre 2019)».

Nell'ambito di questa cornice, pertanto, la voce di costo relativa alle «spese generali» è stata ritenuta «susettibile di essere considerata anche ai fini della copertura» almeno di una parte dei costi della manodopera non distintamente indicati nella offerta economica.

Ad esempio, prosegue la sentenza, questo può valere per «i costi del personale con mansioni direttive, di coordinamento o di raccordo, prestate a beneficio di più contratti in corso di esecuzione nei confronti di differenti stazioni appaltanti (cfr. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 7135 del 21 ottobre 2019) e i costi della manodopera relativi ad «urgenze non prevedibili» (cfr. Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 788 del 30 gennaio 2020)».

Altro indirizzo giurisprudenziale ammette la possibilità di utilizzare le spese generali nel caso in cui il costo del personale non sia perfettamente determinabile da parte dell'operatore economico ovvero nel caso in cui risultassero «non suscettibili di essere quantificati con esattezza ex ante, in quanto correlati ad urgenze non prevedibili e, in parte, connessi al costo di reperibilità dei lavoratori» (TAR Lazio, sez. III, 15 gennaio 2025, n. 666).

**La decisione** Espletata la premessa il giudice ritiene non condivisibile l'utilizzo delle spese generali per «coprire» – tra l'altro in fase di verifica dell'anomalia – il costo del personale per effetto della c.d. tutela rafforzata, che emerge dal codice, degli interessi dei lavoratori.

In questo senso, ad esempio, la sentenza del Tar Toscana, n. 705/2025, in cui si chiarisce che proprio la tutela rafforzata in argomento esige che i costi della manodopera (come i costi della sicurezza) vengano indicati chiaramente ed in modo separato nell'ambito dell'offerta economica con conseguente esclusione nel caso di «violazione di detto obbligo (come evincibile dagli artt. 41, comma 13, e 108, comma 9, del D.lgs. n. 36 del 2023)».

In questo senso, del resto, depone il comma 9 dell'articolo 108 che nel momento in cui prevede l'esclusione esprime una novità del nuovo codice rispetto al pregresso consentendo ai Rup «un controllo più incisivo sui costi della manodopera e sul rispetto sul rispetto del CCNL».

Nel caso in esame, «a fronte di un costo della mano d'opera indicato dall'Amministrazione pari ad euro 359.584,98 la controinteressata ha proposto nella sua offerta un costo pari ad euro 35.000» per poi compensare «sostenendo che questi erano ricompresi nelle spese generali». Modus operandi che in realtà ha sostanziato una modifica inaccettabile dell'offerta (per inammissibile rettifica, in modo rilevante, di elementi costitutivi ed essenziali dell'offerta, appunto il costo del personale).da NT+



# Nuove regole per la banda larga sugli edifici

Passo avanti nel processo di digitalizzazione del patrimonio edilizio. Tutti gli edifici di nuova costruzione o sottoposti a ristrutturazioni rilevanti, da oggi in poi, dovranno possedere la predisposizione alla banda ultra larga, nonché la nuova attestazione necessaria per l'agibilità; sarà inoltre obbligatorio comunicare al SINFI i dati degli immobili infrastrutturati.

Il **Regolamento Impianti Edifici e Banda Ultra Larga**, emanato dal Ministro delle Imprese e del Made in Italy con **DM del 17 luglio 2025** e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 17 agosto, modifica il decreto ministeriale **22 gennaio 2008, n. 37**, adeguandolo al Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (DL 207/2021 e correttivi del DL 48/2024). L'obiettivo è garantire che l'infrastrutturazione digitale diventi parte integrante del processo edilizio, in attuazione della direttiva 2014/61/Ue. **Le principali novità introdotte** Le modifiche si concentrano sull'articolo 5-bis del decreto n. 37/2008 e definiscono nuovi adempimenti per il responsabile tecnico e il progettista edile:

- **Obbligo di consultazione:** il responsabile tecnico dell'impresa abilitata agli impianti radiotelevisivi, elettronici e in fibra ottica deve coordinarsi con il progettista edile per inserire nei progetti tutte le infrastrutture fisiche multiservizio passive necessarie.
- **Ridefinizione delle responsabilità:** il tecnico abilitato non va più considerato responsabile dell'inserimento nel progetto edilizio dell'intero sistema di reti in fibra ottica. Tale responsabilità rimane in capo al **progettista edile**, che resta la figura centrale per la corretta predisposizione dell'infrastrutturazione digitale prevista dal Testo Unico dell'edilizia (art. 135-bis). Il responsabile tecnico, invece, deve attenersi alle indicazioni del progettista e garantire l'esecuzione conforme degli impianti.
- **Attestazione sostitutiva:** alla Segnalazione Certificata di Agibilità non si allega più la dichiarazione di conformità degli impianti, ma una specifica attestazione di "edificio predisposto alla banda ultra larga", rilasciata dal tecnico abilitato ai sensi del DM 37/2008 e corredata da apposita etichetta.
- **Requisito per l'agibilità:** l'attestazione diventa documento indispensabile per la presentazione della Segnalazione Certificata di Agibilità (**art. 24 DPR 380/2001**).
- **Obbligo di comunicazione al SINFI:** entro 90 giorni dalla presentazione della Segnalazione Certificata di Agibilità, il responsabile tecnico deve trasmettere i dati relativi agli edifici infrastrutturati al Sistema Informativo Nazionale Federato delle Infrastrutture (catasto delle infrastrutture di rete).
- **Nuova definizione di punto di consegna:** il DM aggiorna la definizione di "punto terminale di rete", che non fa più riferimento al DLgs 207/2001, bensì al Codice delle comunicazioni elettroniche.

**Gli obblighi del Testo Unico edilizia** Le novità si inseriscono nel quadro degli obblighi già previsti dal Testo Unico edilizia (**DPR 380/2001, art. 135-bis**), che stabilisce la necessità per gli edifici di nuova costruzione e per quelli sottoposti a ristrutturazioni rilevanti di essere predisposti alla connettività digitale.

In particolare, il TUE richiede:

- la presenza di un'infrastruttura fisica multiservizio passiva (cavidotti, canalizzazioni, spazi tecnici) interna all'edificio;
- l'installazione di un punto di accesso che collega la rete pubblica di comunicazione con quella interna all'edificio;
- il rilascio dell'attestazione di predisposizione alla banda ultra larga, necessaria per l'agibilità;
- la comunicazione dei dati al SINFI, a cura del responsabile tecnico.

**Responsabilità del responsabile tecnico** Con il nuovo regolamento, il ruolo del responsabile tecnico si ridisegna e si rafforza. Non si limita più a rilasciare la tradizionale dichiarazione di conformità, ma diventa garante della corretta realizzazione dell'infrastruttura progettata e del rispetto delle prescrizioni del progettista edile.

Il tecnico abilitato deve quindi coordinarsi fin dalla fase progettuale, assicurare che tutte le componenti necessarie agli impianti a banda larga siano installate e, al termine dei lavori, rilasciare l'attestazione di predisposizione alla banda ultra larga. La responsabilità si estende anche alla trasmissione dei dati al SINFI entro i termini stabiliti.

In questo quadro, però, non è più il tecnico a dover garantire la completezza progettuale dell'infrastruttura multiservizio: tale compito rimane al progettista edile. Il decreto chiarisce quindi l'ambito di azione delle due figure, riducendo le incertezze interpretative presenti nella normativa precedente.

**Il ruolo del progettista edile** Il progettista edile resta la figura con maggiori responsabilità in materia di infrastrutturazione digitale degli edifici. Spetta a lui prevedere correttamente canalizzazioni, spazi e predisposizioni necessarie agli impianti a banda larga, così da consentire al tecnico installatore di operare e rilasciare l'attestazione finale. Il coordinamento obbligatorio con il responsabile tecnico dell'impresa installatrice diventa quindi cruciale: senza l'integrazione progettuale, l'edificio non può ottenere l'agibilità. In altre parole, il progettista edile è il primo garante della conformità normativa e della qualità complessiva del progetto.

Adempimenti richiesti dalla normativa, che rende di fatto la digitalizzazione un requisito non più accessorio, ma parte integrante della conformità edilizia. *da Edilportale*



# Per ANAC niente varianti prima della sottoscrizione del contratto

Il tema delle modifiche contrattuali negli appalti pubblici costituisce un terreno delicato nel cui ambito si confrontano l'esigenza della tutela della concorrenza e della salvaguardia delle regole di gara e la necessità di assicurare flessibilità operativa alle stazioni appaltanti, in presenza di circostanze sopravvenute e non prevedibili. Il parere n. 34 del 9 settembre 2025 reso dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'ambito della funzione consultiva, si inserisce pienamente in questo confronto. La vicenda esaminata offre lo spunto per riflettere non solo sul corretto perimetro applicativo dell'art. 120, comma 1, lett. b), del Dlgs 36/2023, ma anche sul divieto di frazionamento elusivo dell'appalto.

## Il caso

L'istanza trae origine da una procedura di affidamento promossa da un'Università per la realizzazione di una residenza universitaria. Un primo finanziamento ministeriale aveva consentito all'ateneo l'avvio di una gara, con procedura aperta, per il primo stralcio consistente in lavori edili e impiantistici per la realizzazione di 242 posti letto, comprensivi delle aree comuni e delle centrali impiantistiche. La procedura si era conclusa con l'aggiudicazione dell'appalto il 25 marzo 2025, mentre al momento della richiesta di parere all'Anac il contratto non risultava ancora stipulato.

Solo successivamente all'avvio della procedura di gara, ma prima della firma del contratto, l'ateneo era risultato beneficiario di ulteriori fondi Fsc 2021-2027, destinati al secondo stralcio dell'intervento, per la realizzazione di ulteriori 170 posti letto. L'opera, nel disegno della stazione appaltante, avrebbe dovuto confluire in un'unica struttura residenziale con impianti, servizi e gestione unitari. La particolarità della vicenda risiedeva nella stretta connessione funzionale e tecnica tra i due stralci, costituendo il secondo il completamento del primo, con prolungamento dei corridoi già previsti e completamento delle dotazioni impiantistiche comuni.

Il primo nodo affrontato dall'Anac riguarda l'ammissibilità stessa dell'istituto della modifica contrattuale. Richiamando la lettera dell'art. 120, comma 1, lett. b), l'Autorità ricorda che la norma disciplina variazioni di contratti in corso di esecuzione. Ne consegue che presupposto indefettibile è l'avvenuta stipula del contratto. In mancanza, non è possibile ricorrere all'istituto.

La conclusione si fonda sul dato testuale e trova conferma nella giurisprudenza nazionale ed europea, che distingue nettamente le "varianti" ammissibili in corso di esecuzione dalle rinegoziazioni vietate in fase di aggiudicazione o prima della stipula.

La presa di posizione dell'Anac appare coerente con l'impostazione generale di rigore nell'uso delle deroghe alla gara. Tuttavia, non si può ignorare come nella pratica amministrativa il tempo che intercorre tra aggiudicazione e stipula sia spesso significativo, e che proprio in questo lasso temporale possono emergere esigenze sopravvenute che renderebbero utile un intervento di adattamento. L'Autorità si dilunga, poi, nell'ampia esposizione delle diverse condizioni previste dal codice per l'accesso alla modifica del contratto in corso di esecuzione, ricordando le posizioni assunte della Corte di giustizia e della giurisprudenza nazionale, ma non si pronuncia sulla sussistenza delle condizioni di legge nel caso oggetto di parere.

Quanto al quesito subordinato, l'Anac osserva che l'ipotesi di affidare la realizzazione degli impianti all'aggiudicatario del primo stralcio e i lavori edili a un nuovo operatore, da individuare con gara, potrebbe configurare un illecito frazionamento dell'appalto, vietato dall'art. 14 del Codice.

In effetti, il comma 6 dell'articolo 14 vieta espressamente il frazionamento artificioso finalizzato ad aggirare l'obbligo della procedura ad evidenza pubblica. Tuttavia, nel caso in esame – come rilevabile nel parere – l'intento dell'Università appare essere quello di limitare le criticità derivanti dall'affidamento integrale del secondo stralcio a un nuovo operatore, piuttosto che suddividere l'appalto al solo scopo di eludere gli obblighi di gara.

## Conclusioni

Il parere n. 34/2025 si colloca nella scia di un orientamento prudente e restrittivo dell'Anac sull'applicazione dell'art. 120 del Codice. La precisazione secondo cui l'istituto può operare solo in fase di esecuzione è indubbiamente corretta sul piano letterale, ma rischia di irrigidire eccessivamente l'azione amministrativa, specie qualora sia indispensabile accelerare i tempi di realizzazione del progetto.

Anche riguardo al rischio di frazionamento elusivo dell'appalto, la finalità concreta perseguita dalla stazione appaltante sembra consistere nella realizzazione rapida, sicura ed economica di un'opera complessa e unitaria.

