

ANCE CAMPANIA

# NEWS TECNICA N. 32



## sommario

Per la Consulta va consentito cambio di destinazione d'uso se non c'è convenienza economica

Firmati due Accordi tra le Parti Sociali dell'edilizia

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

Anac: nelle gare il costo del lavoro è contestabile solo se si dimostra l'impossibilità a partecipare

Obbligo di polizza catastrofale per le imprese di medie dimensioni

Secondo Avviso per bando del PNRR sull'efficientamento energetico delle case popolari



## Per la Consulta va consentito cambio di destinazione d'uso se non c'è convenienza

È incostituzionale la norma che vieta ai proprietari degli immobili soggetti a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo di presentare motivata e documentata istanza di svincolo, accompagnata dalla specificazione della destinazione d'uso che si intende insediare, nell'ipotesi di comprovata non convenienza economico-produttiva della struttura ricettiva. Lo ha stabilito la Corte Costituzionale ([n. 143/2025 depositata il 7 ottobre](#)) accogliendo le questioni sollevate dal Tar Liguria relativamente a una norma della legge regionale sulla programmazione turistica e sul settore alberghiero (L.r. n.1/2008, articolo 2 comma 2, come modificato da una norma del 2013).

La società proprietaria di un albergo ha presentato un ricorso al Tar dopo il rifiuto di concedere lo svincolo della destinazione alberghiera di un immobile. L'istanza di svincolo è stata richiesta perché l'adeguamento agli standard normativi e di mercato della struttura risultava impossibile a causa di limiti imposti da normative urbanistico-edilizie. Pertanto, la prosecuzione dell'attività economica legata al servizio alberghiero sarebbe stata in perdita. Da qui la richiesta di cambiare la destinazione d'uso dell'immobile, negato in ragione della norma regionale scrutinata dalla Consulta.

La norma dichiarata incostituzionale - afferma la Consulta - rende difficilmente praticabile la rimozione del vincolo alberghiero e disconosce la rilevanza della comprovata insostenibilità economica dell'attività d'impresa perché attua un assetto che «travalicherebbe i limiti della proporzionalità e della ragionevolezza e configgerebbe, pertanto, con gli artt. 3, 42, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU».

«L'obbligo di proseguire l'attività - argomenta la Corte - anche quando sia gravata da perdite e da oneri esorbitanti, pregiudica l'interesse del singolo operatore economico e non apporta alcun vantaggio alla collettività». Le stesse norme regionali, aggiunge la Consulta, colpisce e limita indirettamente la libertà d'impresa: «Un vincolo di destinazione, concepito come tendenzialmente immutabile - spiega il giudice costituzionale - non incide su profili circoscritti e secondari della libertà d'iniziativa economica privata, ma ne sacrifica il nucleo essenziale, in quanto preclude all'imprenditore la facoltà di adottare scelte organizzative qualificanti».



## Firmati 2 accordi tra le parti sociali dell' edilizia

dimenti, si segnalano in particolare i seguenti aspetti.

Ance comunica che con accordo le Parti sociali in edilizia hanno approvato il documento tecnico per la DUE, Denuncia Unica Edile, a cui tutte le Casse Edili ed Edilcasse dovranno attenersi all'atto dell'entrata in vigore della nuova trasferta nazionale. Le Parti, inoltre, fermo restando l'obbligo della denuncia per cantiere, hanno stabilito le uniche condizioni che permettono di indicare nella denuncia un cantiere generico. E' stata inoltre concordata la costituzione dell'anagrafica impiegati, di competenza della Cnce. Tale anagrafica, come da rinnovo contrattuale, è finalizzata alla sanità integrativa e alla previdenza complementare.

Con l'altro accordo, le Parti hanno messo a disposizione risorse del Fondo Nazionale Prepensionamento a favore dei lavoratori. In particolare, si tratta di prestazioni di sostegno allo studio per i figli degli operai edili deceduti in seguito a infortunio sul lavoro, di una prestazione straordinaria in caso di gravi patologie per l'operaio che, superato il periodo di comporto, richieda un'aspettativa non superiore a sei mesi, e un contributo straordinario per il sostegno dell'affitto e/o dell'acquisto della casa.

Le Parti hanno altresì concordato le nuove aliquote regionali del contributo Ape, con una riduzione delle aliquote vigenti pari al 15%, con decorrenza 1° ottobre 2025.

Dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2027, inoltre, è stata concordata la sospensione del contributo a carico dei datori di lavoro dello 0,10% destinato al Fondo Incentivo Occupazione, ferme restando le relative prestazioni.. da ANCE

# Anac: il costo del lavoro nelle gare è contestabile solo se si dimostra l'impossibilità a partecipare

I uno dei profili più delicati nella disciplina dei contratti pubblici riguarda la corretta determinazione del costo della manodopera da parte della stazione appaltante. L'art. 41, commi 13 e 14, del Dlgs. n. 36/2023 stabilisce che i costi della manodopera devono essere specificamente individuati nei documenti di gara, con espresso riferimento ai valori risultanti dalle tabelle ministeriali, elaborate in base ai contratti collettivi di settore. La ratio della previsione è evidente: da un lato, garantire la tutela dei lavoratori, impedendo che la competizione economica si svolga in danno dei lavoratori; dall'altro, assicurare condizioni di parità tra operatori, evitando che l'offerta economicamente più vantaggiosa si fondi sulla compressione illecita dei costi del lavoro.

La quantificazione del costo della manodopera assume quindi natura vincolata, in quanto la stazione appaltante deve attenersi ai parametri normativi e contrattuali, pur restando dotata di un margine tecnico-discrezionale nella stima delle ore e delle risorse necessarie all'esecuzione del servizio. Tale margine, tuttavia, incontra un limite nel principio di congruità: il prezzo a base d'asta deve essere ragionevole e sostenibile, così da consentire agli operatori di formulare un'offerta economicamente sostenibile.

La giurisprudenza amministrativa ha più volte chiarito che la determinazione della base d'asta non costituisce una scelta meramente discrezionale, ma una valutazione tecnica sindacabile in presenza di manifesta illogicità o irragionevolezza. La verifica della congruità del costo del lavoro rappresenta dunque un passaggio imprescindibile per la legittimità della procedura di gara.

**Il caso sottoposto al parere** Il parere Anac n. 359 del 23 settembre 2025 trae origine da un'istanza di precontenzioso presentata da un operatore economico, nell'ambito di un accordo quadro, di servizi di trasporto e recapito postale. L'impresa lamentava l'impossibilità di formulare un'offerta sostenibile, poiché il costo della manodopera indicato nella lex specialis risultava inferiore sia ai valori previsti dal Ccnl di settore, sia alle tabelle ministeriali di cui al Dm 23/2024. Secondo l'istante, tale sottostima avrebbe determinato una violazione dell'art. 41 del Codice dei contratti pubblici e reso l'appalto antieconomico.

La vicenda si collocava in un contesto procedimentale reso complesso dall'intervento correttivo della stazione appaltante che, dopo aver rilevato un errore nella durata dell'appalto, aveva pubblicato un'errata corrigé, riducendola e rimodulando i costi della manodopera. Nonostante ciò, l'operatore economico ribadiva la persistenza del vizio, stimando uno scostamento rilevante rispetto ai parametri tabellari.

La questione veniva sottoposta all'Anac ai sensi dell'art. 220, comma 1, del Dlgs. 36/2023, che attribuisce all'Autorità la funzione di dirimere in via preventiva le controversie insorte tra stazioni appaltanti e operatori. La funzione precontenziosa, anche se non vincolante, svolge un ruolo rilevante nel deflazionare il contenzioso e nel fornire interpretazioni del codice dei contratti uniformi, a tutela della legalità e della concorrenza.

**La soluzione individuata dall'Anac** Dopo aver ricostruito i termini della vicenda, l'Autorità ha confermato l'orientamento consolidato secondo il quale l'onere della prova grava sull'operatore economico che contesti la congruità del costo della manodopera previsto dalla stazione appaltante. Egli deve dimostrare che l'impossibilità di formulare un'offerta non è solo soggettiva, ma oggettiva e generalizzata, tale da riguardare qualsiasi impresa, indipendentemente dalla specifica organizzazione aziendale adottata.

L'Autorità ha infatti rilevato che i calcoli forniti dall'operatore istante non erano sorretti da un metodo esplicito e trasparente: che l'impresa aveva assunto, in modo arbitrario, l'inquadramento di tutto il personale al livello più oneroso del Ccnl, senza considerare le differenziazioni effettive risultanti dall'elenco del personale uscente; che i conteggi orari non coincidevano con quelli desumibili dalla documentazione di gara.

Inoltre, l'Anac ha sottolineato come anche l'adeguamento contrattuale previsto da dicembre 2025 non potesse condurre alle conclusioni prospettate dall'istante, poiché i valori tabellari andavano applicati in combinazione con le specifiche previsioni di gara e con altre voci di costo (ad esempio, spese di servizio, autostradali e di traghettamento), in grado di compensare eventuali scostamenti.

Pertanto, secondo l'Autorità, le contestazioni dell'operatore non dimostravano alcuna manifesta illogicità o irragionevolezza nella determinazione del costo della manodopera da parte della stazione appaltante, ma semmai evidenziavano una difficoltà soggettiva di partecipazione, non idonea a minare la legittimità della gara.

**Conclusioni** Il parere in esame consente di svolgere alcune considerazioni. In caso di contestazione del costo del lavoro operato risultante dalla documentazione di gara, emerge con chiarezza la differenza tra difficoltà soggettiva e impossibilità oggettiva di partecipazione. Solo la seconda, adeguatamente dimostrata, può condurre all'annullamento della gara o all'intervento correttivo dell'Anac. Grava sull'operatore economico l'onere di dimostrare, sulla scorta dei dati effettivi desumibili dalle tabelle ministeriali, la manifesta illogicità o irragionevolezza dell'iter condotto dalla Stazione appaltante per la determinazione della base.

Sotto il profilo sistematico, la pronuncia si inserisce nel solco della giurisprudenza amministrativa, secondo cui la determinazione della base d'asta, in quanto espressione di discrezionalità tecnica, è sindacabile solo in presenza di manifeste incongruenze. Ne deriva che non ogni scostamento rispetto alle tabelle ministeriali può dirsi illegittimo: è necessaria la prova che la sottostima impedisca a qualsiasi impresa, e non soltanto a quella ricorrente, di presentare un'offerta remunerativa.. da NT+.



# Obbligo di polizza catastrofale per le imprese di medie dimensioni

Prosegue l'obbligo per le aziende di dotarsi delle polizze catastrofali, introdotto nella Legge di Bilancio 2024. Nei giorni scorsi è infatti scaduto il termine anche per le imprese di medie dimensioni, ovvero da 50 a 250 dipendenti, per mettersi in regola ed evitare che la mancata stipula della polizza catastrofale faccia loro perdere la possibilità di accedere a contributi pubblici.

La tempistica è dettata dalla legge di conversione del decreto che aveva già prorogato l'obbligo di stipulare le polizze catastrofali e indicato tale obbligo anche per gli immobili che presentavano irregolarità e per quelli in affitto o leasing.

**Perché le polizze catastrofali sono obbligatorie** La Legge di Bilancio 2024 aveva introdotto l'obbligo di stipulare le polizze catastrofali, cioè polizze assicurative che coprano i danni causati alle imprese dalle calamità naturali, per non gravare eccessivamente sullo Stato che, in presenza di alluvioni, inondazioni, esondazioni, sismi e frane, è chiamato a stanziare fondi per ripristinare la funzionalità delle imprese e degli stabilimenti produttivi.

**Quando entrano in vigore** Inizialmente, l'obbligo di dotarsi delle polizze catastrofali sarebbe dovuto entrare in vigore lo scorso 31 marzo 2025, ma il regolamento con le indicazioni operative, le modalità attuative e gli schemi di assicurazione ([DM 18/2025](#)) è stato pubblicato il 27 febbraio 2025, dando, di fatto, poco tempo alle imprese per mettere in pratica le nuove regole.

Il Governo, quindi, per venire incontro alle richieste degli operatori, ha deciso di prorogare l'entrata in vigore dell'obbligo di stipula delle polizze catastrofali con il DL 39/2025.

La legge di conversione del DL 39/2025 [ha stabilito un avvio a scaglioni](#), concedendo un periodo transitorio di 90 giorni alle grandi imprese, rispetto all'obbligo di dotarsi della polizza catastrofale a partire dal 1° aprile 2025, ovvero con un margine di tolleranza fino al 30 giugno 2025, ed un periodo un po' più lungo per le altre.

Se per le medie imprese, l'obbligo di dotarsi delle polizze catastrofali partiva dallo scorso 1° ottobre, le piccole e micro imprese dovranno essere in regola dal 1° gennaio 2026. Ricordiamo che la normativa sull'obbligo di polizze catastrofali non è risultata subito chiara.

Lo scorso aprile, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy [ha pubblicato una serie di Faq per rispondere alle incertezze degli operatori](#) sul decreto legge, ad esempio in merito all'obbligo di stipulare le polizze catastrofali per gli edifici con abusi edilizi.

La legge di conversione del decreto, approvata a fine maggio, ha ripreso alcuni argomenti trattati nelle Faq, dando loro la certezza di una norma.

In materia di abusi edilizi, la legge di conversione ha spiegato che possono essere assicurati gli immobili:

- costruiti o ampliati sulla base di un valido titolo edilizio;
- la cui ultimazione risale a una data in cui il rilascio di un titolo edilizio non era obbligatorio;
- oggetto di sanatoria o per i quali sia in corso un procedimento di sanatoria o di condono.

Le faq avevano invece affermato, in modo generico, che erano esclusi dall'obbligo di stipulare le polizze professionali, e quindi dalla possibilità di ottenere un ristoro, tutti gli immobili costruiti senza le autorizzazioni previste o su cui fosse stato realizzato un abuso edilizio successivamente alla data di costruzione.

**Polizze catastrofali per gli immobili in leasing o affitto** Un altro dubbio, affrontato dalle faq, e poi messo nero su bianco dalla legge di conversione, riguardava gli immobili di proprietà di terzi, che l'imprenditore detiene in affitto o leasing. L'imprenditore deve stipulare la polizza catastrofale e, in caso di calamità naturali, la liquidazione del ristoro economico avviene a favore del proprietario. Quest'ultimo deve utilizzare le somme percepite per il ripristino dell'immobile. In caso di inadempimento, all'imprenditore spetta un risarcimento a titolo di lucro cessante per il periodo di interruzione dell'attività. . da [Edilportale](#).



# Secondo Avviso per bando del PNRR su efficientamento energetico delle case popolari

IIE' entrata nel pieno dell'attuazione la Misura M7.I.17 del PNRR "Efficientamento energetico ERP e abitazioni di famiglie a basso reddito", gestita dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE), che prevede sovvenzioni del 65% e prestiti fino al 35% per progetti di miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici di almeno il 30%.

L' avviso pubblicato dal GSE apre le porte a tutti i progetti ammissibili, e non più soltanto a quelli rientranti nella categoria prioritaria, il cui bando si è concluso lo scorso 29 settembre.

La presentazione delle richieste di finanziamento va dal 6 ottobre 2025 al 30 aprile 2026.

La misura, con una dotazione finanziaria complessiva di 1,381 miliardi di euro, è rivolta a interventi di efficientamento energetico sugli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) e sulle abitazioni di famiglie a basso reddito, con l'obiettivo di ridurre i consumi e migliorare le prestazioni energetiche del patrimonio edilizio pubblico e sociale.

## **Efficientamento energetico ERP, i Bandi**

Il Bando prevedeva nello specifico due finestre di accesso:  
- il primo accesso, conclusosi lo scorso 29 settembre 2025 , era riservato ai progetti prioritari , ovvero quelli che riguardavano edifici non riqualificati con contributi pubblici negli ultimi 5 anni e con un livello di progettazione non inferiore al progetto di fattibilità tecnico-economica;  
- il secondo, appena partito, si concluderà il 30 aprile 2026 ed è aperto a tutti i progetti.

Nel dettaglio, sono finanziabili:

- i progetti di investimento, realizzati tramite ESCo, su edifici di edilizia residenziale a totale proprietà pubblica già dotati di impianti centralizzati di climatizzazione o che ne saranno dotati dopo gli interventi di efficientamento energetico, che consentano di migliorare l'efficienza energetica almeno del 30%;

- i progetti di investimento su edifici che non abbiano già beneficiato di sovvenzioni negli ultimi 5 anni e che abbiano un progetto di fattibilità tecnico-economica.

Sono ammessi all'agevolazione i seguenti interventi di efficientamento energetico: cappotto termico, sostituzione di finestre e infissi, schermature solari, sostituzione dell'illuminazione con sistemi efficienti, building automation, impianti solari fotovoltaici, pompe di calore, solare termico, allaccio a sistemi di teleriscaldamento, microcogenerazione.

È vietato, come per gli altri incentivi pubblici, agevolare attività direttamente connesse ai combustibili fossili.

**Sovvenzioni del 65% e prestiti fino al 35%** Il sostegno finanziario riconosciuto alle ESCo incaricate della realizzazione dei progetti di investimento consiste in una sovvenzione del 65% del costo degli interventi e, su richiesta delle ESCo, in un prestito non superiore al 35% del costo degli interventi erogato da banche convenzionate. Alle sovvenzioni sono destinati 1.331 milioni di euro, ai prestiti sono destinati 50 milioni di euro.

Le spese ammissibili sono determinate sui prezzi di cui all'art. 41 del D.Lgs. 36/2023 e includono anche le prestazioni professionali; l'erogazione può avvenire con anticipo fino al 30%, SAL al 50% e al 75%, e saldo finale.

Per la componente in prestito è necessaria la valutazione positiva del merito creditizio da parte di una Banca convenzionata prima dell'invio dell'istanza; sono inoltre fissate le tempistiche PNRR: avvio lavori entro 180 giorni dall'Atto di Concessione e conclusione entro 36 mesi.

La realizzazione dei progetti è riservata alle ESCo, che sono le uniche destinatarie del sostegno finanziario concesso in relazione ai progetti di investimento ritenuti ammissibili. da *Edilportale*.

