

ANCE CAMPANIA

NEWS TECNICA N. 38



sommario

Cassazione: c'è reato di abuso edilizio fino alle finiture

Al via le gare di edilizia carceraria

Consultazione on line delle mappe catastali

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

Per il Tar l'annotazione nel casellario non ha natura sanzionatoria

Nuove istruzioni per le linee guida ponti esistenti

ANCE | CAMPANIA



Per la Cassazione c'è reato di abuso edilizio fino alle finiture

Una controversia con al centro la contestazione di un reato edilizio in un comune siciliano ha dato modo alla Corte di Cassazione di ricordare i casi in cui si realizza la permanenza del reato edilizio. Nel caso portato all'attenzione della Terza Sezione penale della Cassazione, l'interessato sosteneva che fosse maturata la prescrizione, facendo partire il termine (quinquennale) dalla data di attivazione dell'utenza per la fornitura di acqua, o al più dalla data di accertamento del fatto da parte dell'autorità giudiziaria. La Cassazione ha invece negato - d'accordo con il giudice d'appello - che fosse maturata la prescrizione. Proprio in occasione dell'accertamento del fatto da parte dell'autorità giudiziaria, è stato constatato il mancato completamento dell'opera.

I giudici hanno quindi ricordato che «il reato di costruzione abusiva ha natura permanente per tutto il tempo in cui continua l'attività edilizia illecita - si legge nella pronuncia n. 37512/2025 del 18 novembre scorso - ed il suo momento di cessazione va individuato o nella sospensione di lavori, sia essa volontaria o imposta ex auctoritate, o nella ultimazione dei lavori per il completamento dell'opera o, infine, nella sentenza di primo grado ove i lavori siano proseguiti dopo l'accertamento e sino alla data del giudizio». Inoltre, «la consumazione del reato si protrae fino al compimento dell'opera abusiva, o comunque fino al verificarsi di un evento impeditivo della prosecuzione dei lavori». Non solo: «deve ritenersi ultimato solo l'edificio concretamente funzionale che possieda tutti i requisiti di agibilità o abitabilità al punto che anche l'uso effettivo dell'immobile, se pure accompagnato dall'attivazione delle utenze e dalla presenza di persone al suo interno, non è sufficiente al fine di ritenere "ultimato" l'immobile abusivamente realizzato, coincidendo l'ultimazione con la conclusione dei lavori di rifinitura interni ed esterni, quali gli intonaci e gli infissi».

Pertanto, i giudici correggono il ricorrente anche sulla presunta data di maturazione della prescrizione, in ragione di un mutato riferimento normativo, dopo l'entrata in vigore della riforma Cartabia. da NT+.



Al via le gare di edilizia carceraria

Diventa operativo il piano per migliorare le strutture carcerarie in Italia. Il Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria, attraverso Invitalia, ha pubblicato il bando di accordo quadro per l'affidamento congiunto di progettazione, Csp e realizzazione di padiglioni detentivi per un importo complessivo di 274.999.299 euro.

La gara è suddivisa in sei lotti: Reggio Calabria e Trani (59.297.030 euro), Perugia e Saluzzo (45.585.329 euro), Santa Maria Capua Vetere e Napoli Secondigliano (44.397.079 euro), Gela e Trapani (43.394.665 euro), Ferrara e Pavia (41.741.157 euro), Rovigo e Monza (40.584.038 euro).

Il Programma Carceri individua diverse linee di intervento, tra cui la «Linea 2 – Ampliamenti delle strutture esistenti», con la quale si intende fornire una risposta immediata al problema del sovraffollamento attraverso la costruzione di nuovi padiglioni detentivi e nuove strutture detentive modulari in grado di assicurare il rapido approvvigionamento di nuovi posti letto.

Ogni padiglione da realizzare potrà contenere 120 posti letto per un totale di 1.560 posti letto complessivi e dovrà essere completo di tutti gli ambienti, gli arredi e le attrezzature impiantistiche idonee, compresa la posa in opera in aree attrezzabili preventivamente individuate ed inclusa l'esecuzione di tutte le attività necessarie affinché l'opera sia ultimata, completa e pronta per l'uso e l'esercizio.

La scelta di ricorrere all'affidamento congiunto delle prestazioni è finalizzata a ottimizzare la sequenza tra attività progettuali ed esecutive ottenendo un unico centro di responsabilità. Il bando rimane aperto fino al 19 dicembre. da NT+.

Consultazione on line delle mappe catastali

Con il nuovo servizio di consultazione delle mappe catastali dell'Agenzia delle Entrate, la consultazione via web dei fogli di mappa catastale è gratuita e aperta a tutti, non solo ai professionisti accreditati. Per architetti, ingegneri, geometri e tecnici, questo significa poter accedere in modo diretto alla cartografia catastale ufficiale, in formato digitale e georeferenziato, senza passare da canali intermedi o servizi a pagamento, salvo i casi in cui i fogli non siano ancora disponibili online.

Il nuovo servizio si inserisce nel percorso di sviluppo e rafforzamento dei servizi digitali previsto dal Dlgs n. 1/2004, in continuità con le funzionalità rese disponibili su Sister dal luglio 2024 per l'utenza convenzionata (Enti, PA, tecnici).

Come si accede al servizio di consultazione delle mappe catastali

Il servizio telematico "Consultazione dei fogli di mappa catastale" è disponibile nell'area riservata del sito dell'Agenzia delle entrate e l'accesso avviene tramite le credenziali di identità digitale:

• **SPID**

• **CIE** (Carta di identità elettronica)

• **CNS** (Carta nazionale dei servizi)

Una volta effettuato l'accesso, il servizio può essere richiamato utilizzando gli strumenti di ricerca interni all'area riservata. Nella home page del servizio è disponibile anche un manuale utente, con le indicazioni operative per utilizzare le diverse funzionalità e gestire correttamente richieste e download.

Il sistema è strutturato per consentire una consultazione autonoma e immediata delle mappe catastali, con strumenti di ricerca per Comune, foglio e stato di lavorazione delle richieste.

Le due funzionalità principali: Fogli di Mappa e Fogli Originali di Impianto

Il servizio mette a disposizione due funzionalità distinte, pensate per esigenze cartografiche diverse.

Fogli di Mappa

La prima funzionalità, "Fogli di Mappa", consente di richiedere la fornitura dei file vettoriali aggiornati all'attualità della mappa catastale. È possibile:

- richiedere file relativi a un foglio, un allegato o uno sviluppo;

- inserire fino a 10 file per ogni richiesta;

- visualizzare l'elenco delle richieste inoltrate;

- filtrare le richieste per data, Comune, file o stato della lavorazione.

Questa funzione è particolarmente utile per l'attività di progettazione, verifica urbanistica e predisposizione di elaborati grafici che necessitano del quadro catastale aggiornato.

Fogli Originali di Impianto

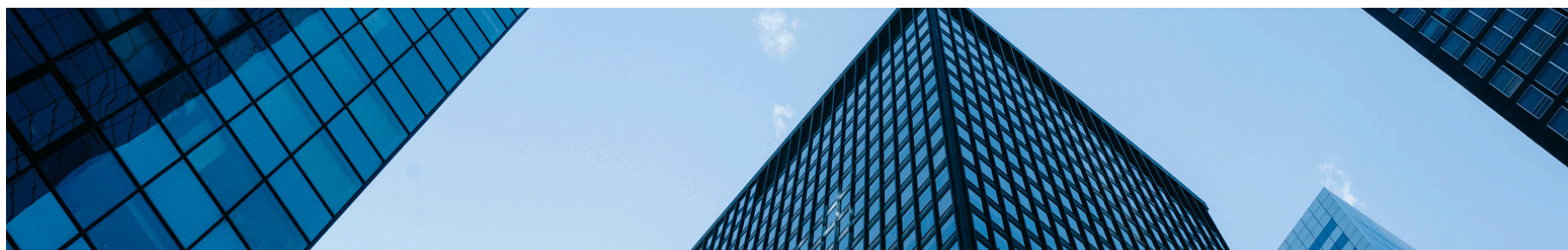
La seconda funzionalità, "Fogli Originali di Impianto", riguarda invece la cartografia storica. Tramite questo modulo è possibile:

- inserire richieste (un solo foglio per richiesta) per ottenere i file immagine georeferenziati dei fogli Originali di Impianto;

- consultare estratti del foglio, limitati alle particelle catastali attive di interesse.

Gli Originali di Impianto sono gli esemplari cartacei unici, disegnati a mano all'epoca della formazione del sistema cartografico catastale.

La selezione dei fogli disponibili è supportata da una finestra grafica che mostra il quadro di unione dei fogli di mappa del Comune scelto, facilitando l'individuazione del foglio corretto. da *Edilportale*.



Per il TAR l'annotazione nel casellario non ha natura sanzionatoria

Il Tar Lazio, Sezione prima quater, con la sentenza N. 20424 del 15 novembre 2025, ribadisce che, con riferimento alla disciplina del previgente codice dei contratti, l'annotazione nel casellario informatico dei contratti pubblici delle notizie, informazioni e dei dati relativi agli operatori economici (ora prevista dall'art. 222, comma 10, Dlgs 36/23) non ha natura sanzionatoria ma meramente dichiarativa. Essa è finalizzata a rendere disponibili alle stazioni appaltanti informazioni utili per la valutazione dell'affidabilità professionale degli operatori economici. Ne deriva che il termine di trenta giorni (60 giorni nel regolamento vigente) previsto dal regolamento per l'invio delle segnalazioni da parte delle amministrazioni committenti, pur costituendo un obbligo procedimentale assistito da possibili sanzioni nei confronti del soggetto inadempiente, non riveste carattere perentorio e non è idoneo a determinare la decadenza del potere dell'Autorità di prendere in esame la notizia e valutarne l'utilità ai fini dell'annotazione.

La sentenza specifica che L'Autorità, nell'esercizio della funzione di tenuta del casellario, è chiamata a svolgere un accertamento non sovrapponibile a quello rimesso alla giurisdizione ordinaria sull'eventuale illegittimità o inadempimento del rapporto contrattuale, dovendo limitarsi a verificare la non manifesta infondatezza della segnalazione e la sua rilevanza in termini di utilità e attendibilità. Tale verifica implica un controllo sommario, fondato sulla capacità degli atti disponibili di rappresentare una ricostruzione plausibile dei fatti e di escludere con immediatezza la presenza di usi distorti del potere risolutorio o macroscopiche violazioni procedurali da parte della stazione appaltante.

Infine, la decisione precisa che L'operatore economico che contesti l'annotazione è gravato dall'onere di dimostrare, attraverso documentazione univoca e immediatamente intellegibile, l'incompatibilità della ricostruzione posta a fondamento della risoluzione contrattuale con il quadro probatorio acquisito, non essendo sufficiente allegare ricostruzioni alternative prive di riscontro documentale.

L'interpretazione ribadita dal Tar è coerente anche con la disciplina delle annotazioni prevista dal nuovo codice dei contratti che, sul punto, non ha introdotto modifiche di rilievo al previgente Dlgs 50/2016.

Il caso La controversia nasce dalla risoluzione di un incarico professionale avente ad oggetto la direzione dei lavori e il coordinamento della sicurezza nell'esecuzione di interventi di messa in sicurezza lungo una strada comunale. Secondo quanto riportato in sentenza, l'esecuzione dei lavori era stata inficiata da un errore rilevante relativo all'ubicazione delle lavorazioni in quanto l'intervento era stato eseguito su un'area privata esterna al perimetro progettuale.

La direzione lavori contestava la propria responsabilità sostenendo che l'errata individuazione dell'area era stata indotta dalle assicurazioni provenienti dal responsabile del procedimento circa l'imminente approvazione di un secondo stralcio progettuale. Tale ricostruzione non trovava, tuttavia, riscontro documentale negli atti di causa, né risultavano impartiti ordini di modifica o varianti formalizzate secondo le modalità richieste dalla normativa di settore.

La stazione appaltante aveva inviato la segnalazione della risoluzione all'Autorità oltre il termine di trenta giorni *ratione temporis* previsto dal regolamento. L'operatore economico, ricevuta la comunicazione dell'avvio del procedimento di annotazione, aveva eccepito la tardività della segnalazione e sostenuto l'illegittimità sostanziale della risoluzione, chiedendo l'archiviazione.

L'Autorità, dopo aver esaminato la documentazione, riteneva la segnalazione non manifestamente infondata e procedeva all'annotazione nel casellario, discostandosi dalla prospettazione difensiva dell'operatore e ritenendo rilevante la condotta posta in essere durante l'esecuzione del servizio.

La decisione del Tar

Il giudice respinge il ricorso ritenendo, in primo luogo, infondata la tesi relativa alla natura perentoria del termine di cui all'articolo 11 del regolamento sul casellario *ratione temporis* applicabile. La sentenza sottolinea come la mancanza di qualsiasi riferimento alla perentorietà, unita alla possibilità per l'Autorità di attivare autonomamente il procedimento qualora venga comunque a conoscenza della notizia, confermi il carattere ordinatorio del termine. La decadenza del potere di annotazione dell'Autorità per inerzia di un soggetto terzo sarebbe irragionevole e incompatibile con la funzione pubblicitaria dell'annotazione, la quale, pur potendo generare effetti di pregiudizio nella futura partecipazione alle gare, non ha natura sanzionatoria e non comporta automatismi escludenti.

Nel merito, il giudice afferma che l'accertamento spettante all'Autorità è un controllo di natura sommaria, orientato alla verifica della non manifesta infondatezza della segnalazione. Tale giudizio implica la verifica dell'assenza di evidenti anomalie, come violazioni procedurali macroscopiche o un uso distorto del potere di risoluzione. È richiamata, a tal proposito, una consolidata giurisprudenza che distingue nettamente tra il sindacato del giudice ordinario sulla legittimità della risoluzione contrattuale e quello dell'Autorità sulla sua utilità informativa, quest'ultimo limitato a un esame esterno delle circostanze di fatto.

Alla luce dei documenti prodotti, il giudice osserva come l'errore esecutivo risulti oggettivamente verificato e imputabile alla direzione lavori, non essendo dimostrato che la stazione appaltante avesse autorizzato verbalmente o informalmente modifiche dell'area di intervento. Nei rapporti con la pubblica amministrazione non è ammissibile la prova per testi o per presunzioni in ordine a varianti non formalizzate, essendo necessaria la forma scritta *ad substantiam* per qualsiasi modifica dell'oggetto del contratto.

Il giudice esclude, inoltre, che la successiva decisione dell'Amministrazione di revocare in autotutela la risoluzione adottata nei confronti dell'esecutore dei lavori sia sintomatica di contraddittorietà, rilevando che l'appaltatore aveva agito come mero esecutore materiale delle istruzioni impartite dalla direzione lavori e che la sua posizione non è assimilabile a quella del direttore dei lavori. Anche tale circostanza, pertanto, non è idonea a dimostrare la manifesta infondatezza della segnalazione.

Ad avviso del Tar, l'Autorità ha correttamente adempiuto ai propri doveri istruttori, esercitando una valutazione di plausibilità e utilità della notizia proporzionata alla natura dichiarativa dell'annotazione. Non rileva alcuna violazione del principio di proporzionalità né alcun travisamento dei fatti.

Considerazioni conclusive

La pronuncia del Tar Lazio offre diversi spunti significativi per la ricostruzione della funzione e dei limiti del potere attribuito all'Autorità nella gestione del casellario informatico.

In primo luogo, la decisione consolida l'orientamento secondo cui il termine per la segnalazione non ha carattere decadenziale. L'orientamento appare coerente sia con la formulazione del regolamento sia con la natura dichiarativa dell'annotazione. Il casellario, infatti, non configura una misura punitiva ma uno strumento di trasparenza e tracciabilità delle pregresse vicende professionali, volto a supportare le stazioni appaltanti nell'esercizio del potere discrezionale di valutazione dell'affidabilità degli operatori. In questo quadro, un limite temporale rigido per l'attivazione dell'Autorità finirebbe per compromettere la completezza delle informazioni disponibili e per subordinare l'attività dell'Autorità a condotte omissive di soggetti terzi.

In secondo luogo, l'affermazione della natura non sanzionatoria dell'annotazione consente di collocarla correttamente nel sistema delle garanzie partecipative e processuali. L'Autorità non irroga una sanzione ma compie un giudizio di selezione delle informazioni rilevanti, sulla base di un criterio di utilità e attendibilità. Tale funzione non è priva di effetti sul piano concorrenziale, poiché le stazioni appaltanti non possono non tenere conto delle annotazioni nei propri procedimenti selettivi; tuttavia, ciò non muta la natura dell'istituto, che resta ancorata a una logica di pubblicità-notizia.

In terzo luogo, la sentenza chiarisce la portata degli obblighi istruttori dell'Autorità. L'accertamento richiesto è sommario ma non meramente cartolare; l'Autorità deve verificare che la segnalazione non presenti elementi di manifesta infondatezza, che non emergano violazioni procedurali o logiche tali da renderla non plausibile e che la vicenda concreta presenti un nesso ragionevole con i parametri di valutazione previsti dalla normativa sul grave illecito professionale (CdS, Sez. V, sent. 31/10/2025, n.8471).

Infine, la sentenza specifica che l'operatore economico che contesti l'annotazione deve offrire una prova immediata e documentale dell'inconsistenza della segnalazione; non è sufficiente prospettare ricostruzioni alternative dei fatti, soprattutto quando queste si fondano su allegazioni prive di riscontro formale. La decisione sottolinea che, nel contesto dei contratti pubblici, le modifiche del progetto e le varianti richiedono la forma scritta e non possono essere dedotte da comportamenti concludenti o da ragioni di opportunità tecnica. Ciò irrigidisce inevitabilmente la prova a carico dell'operatore economico, ma al contempo garantisce un quadro di certezza giuridica coerente con l'esigenza di tutela dell'interesse pubblico nella gestione delle risorse.

Nel caso di specie, l'assenza di documenti che attestassero autorizzazioni o varianti e la rilevanza oggettiva dell'errore esecutivo hanno indotto il giudice a ritenere legittima l'annotazione. da NT+.

Nuove istruzioni per le Linee Guida Ponti esistenti

E' stato approvato il testo di aggiornamento delle "Istruzioni operative per l'applicazione delle Linee Guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza ed il monitoraggio dei ponti esistenti".

Con il Decreto **413/2025** del Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (CSLP) si aggiunge l'ultimo tassello al percorso avviato con il **DM 1 luglio 2022**, che ha formalmente adottato le Linee Guida Ponti esistenti ai sensi dell'articolo 14 del **DL 109/2018** (cosiddetto "Decreto Genova").

Va però precisato subito che l'aggiornamento delle istruzioni operative non introduce nuove norme per i professionisti. Il testo ha carattere esplicativo, non innovativo, in quanto:

- non modifica le Linee Guida Ponti esistenti;
- non aggiunge nuovi adempimenti rispetto al quadro regolatorio già noto;
- standardizza e chiarisce le modalità con cui i gestori devono applicare quanto già previsto dalle Linee Guida.

Il documento, proposto da ANSFISA (Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture stradali e autostradali) e approvato dal CSLP, è accompagnato da una serie di allegati tecnici (schede di censimento, ispezione e classificazione), pensati per rendere l'applicazione operativa delle Linee Guida più omogenea, tracciabile e facilmente integrabile nei sistemi informativi dei gestori e nell'AINOP (Archivio Informativo Nazionale delle Opere Pubbliche).

Finalità delle Linee Guida Ponti esistenti e del loro aggiornamento

Le Linee Guida Ponti esistenti nascono per dare risposta strutturata alle esigenze di sicurezza emerse negli ultimi anni, a partire dal DL 109/2018, che ha impostato un quadro organico per la gestione del rischio di ponti, viadotti, rilevati, cavalcavia e opere similari. Le finalità di fondo possono essere sintetizzate in tre assi:

Omogeneità

Assicurare che la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza e il monitoraggio dei ponti avvengano secondo criteri e procedure uniformi su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dal gestore (Anas, concessionari autostradali, enti locali, altri gestori).

Gestione strutturata del rischio

Introdurre una procedura multilivello e multi-obiettivo, che accompagni i gestori dalla fase di censimento e analisi preliminare fino alla definizione delle classi di attenzione e dei relativi programmi di indagine, monitoraggio e intervento.

Rafforzamento della vigilanza

Supportare il ruolo di ANSFISA, cui il DL 109/2018 attribuisce funzioni ispettive e di vigilanza sulla sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, e favorire l'adozione di Sistemi di Gestione della Sicurezza (SGS) per verifiche e manutenzione.

In questo contesto, l'aggiornamento delle istruzioni operative ha una finalità immediata: rendere più chiara e uniforme l'interpretazione delle Linee Guida Ponti esistenti affinché:

- i gestori applichino gli stessi criteri alle stesse situazioni;
- i dati raccolti siano confrontabili tra reti e territori diversi;
- le verifiche di ANSFISA e del Ministero si basino su informazioni coerenti.

Linee Guida Ponti esistenti e AINOP: continuità dei dati tra campo e archivio nazionale

Un punto centrale del nuovo testo riguarda il rapporto tra Linee Guida Ponti esistenti, istruzioni operative aggiornate e AINOP. L'AINOP, istituito dal DL 109/2018, è l'archivio digitale che deve raccogliere e rendere disponibili, in forma strutturata, i dati sulle opere pubbliche, inclusi i ponti e viadotti. L'aggiornamento ribadisce che deve esserci piena "congruenza informativa" tra:

- l'"ossatura informativa" definita da Linee Guida e istruzioni operative (campi, codifiche, classificazioni, schede);
- gli attributi richiesti da AINOP per il monitoraggio continuo dello stato delle opere.

In pratica, le schede di censimento e ispezione previste dalle nuove istruzioni operative diventano la base standard da cui derivano i dati da trasmettere ad AINOP. Questo consente:

- la tracciabilità storica degli stati limite e dei livelli di attenzione;
 - il confronto tra opere gestite da soggetti diversi;
 - l'integrazione con altri strumenti di pianificazione e programmazione degli interventi (PNRR, piani di manutenzione, piani di monitoraggio dinamico, ecc.).
- da *Edilportale*.

