

A N C E C A M P A N I A

NEWS TECNICA N. 40



sommario

Agenzia del Demanio pubblica 14 bandi sul riuso di caserme, torri e carceri

Impossibilità di caricamento offerta: ANAC dispone la riapertura dei termini in pre-contenzioso

Nel "Semplificazioni" nuove regole per gli immobili vincolati

Nel Semplificazioni nuove regole sugli immobili vincolati

Superbonus: verifiche sui cantieri lasciati a metà

La rinuncia all'offerta non salva dall'escussione della cauzione

ANCE | CAMPANIA



12 DICEMBRE 2025

www.ancecampania.it

Agenzia del Demanio pubblica 14 bandi sul riuso di caserme, torri e carceri

L'Agenzia del Demanio ha pubblicato la seconda tranne dei bandi di concessione di immobili statali per il 2025.

Il portafoglio comprende 14 beni situati in diverse regioni proposti al mercato attraverso differenti strumenti: uso temporaneo, concessione di valorizzazione e concessione agevolata per Enti del Terzo Settore iscritti al RUNTS.

I bandi - rivolti a investitori e operatori del sociale, del turismo e della cultura - riguardano 6 edifici in concessione per uso temporaneo (da un minimo di 6 mesi a un massimo 6 anni), 7 edifici in concessione di valorizzazione e un edificio in concessione per ETS (per massimo 50 anni).

L'8 aprile 2026 alle ore 12:00 scade il termine per presentare l'offerta per i bandi di uso temporaneo e riguarda beni che potranno essere aperti al pubblico per iniziative e attività civiche, sociali e culturali:

- Ex Caserma Palestro - Monza
- Ex Arsenale (porzione) - Pavia
- Manifattura Tabacchi - Benevento
- Ex Caserma Gherzi (porzione) - Novara
- Ex Carcere di San Sebastiano - Sassari
- Fondo Pisani Casina dell'Orologio - Palermo

Il 4 giugno 2026 alle ore 12:00 scade invece il termine per presentare l'offerta per i bandi di Concessione di Valorizzazione per gli investitori interessati alla rigenerazione e di Concessione Agevolata rivolti agli ETS per iniziative di valore sociale. I bandi riguardano i seguenti beni:

Concessione di Valorizzazione (ex D.L. 351/2001)

- Ex Deposito Munizioni Forte Catona, Reggio Calabria
- Ex Carcere Mandamentale Gallina, Reggio Calabria
- Palazzo Costa Ferrari - Piacenza
- Assistenza Sanitaria Dismessa - Sermoneta, Latina
- Ex Deposito Fulmicotone - Genova
- Ex Batteria Forte dei Centri - Messina
- Torre Conche o Pietra della Nave - Pollina, Palermo

Concessione agevolata per Enti (ex D.Lgs. 117/2017)

- Ex Casa del Fascio di corso Garibaldi, nel Comune di Serradifalco, Caltanissetta.

I bandi, disponibili nelle sezioni Gare e Aste e In evidenza, del sito dell'Agenzia del Demanio, da Edilportale.



Impossibilità di caricamento offerta: ANAC dispone la riapertura dei termini in pre-contenzioso

A seguito di un malfunzionamento della piattaforma, il caricamento dell'offerta per una gara presso la Federico II non è andata a buon fine. L'Ente appaltante, nonostante formalmente avvisato nei termini precedenti la scadenza, non ha ritenuto opportuno procedere ad una proroga o, comunque, alla riapertura dei termini per la partecipazione. L'impresa allora ha proceduto a proporre un pre-contenzioso all'ANAC che, dopo le procedure di rito, ha invitato la stazione appaltante a riaprire la gara, prospettandole, in caso contrario, il ricorso al Tribunale Amministrativo.

Il Parere di Precontenzioso è del 2 dicembre scorso ed ha questi estremi: UPRE-PRE-0377-L-PREC-DIR.

Nel "Semplificazioni" nuove regole per gli immobili vincolati

Il silenzio assenso si applica ora anche all'edilizia sottoposta a vincolo, a condizione che siano soddisfatti requisiti precisi, in particolare l'acquisizione preventiva di tutte le autorizzazioni vincolistiche.

Con la **modifica dell'art. 20, comma 8, del DPR 380/2001**, cambiano le regole del permesso di costruire per gli immobili gravati da vincoli idrogeologici, ambientali, paesaggistici o culturali, grazie a una clausola che consente la formazione del titolo anche in presenza di vincoli, se il procedimento non viene concluso nei termini. La riforma interviene su un ambito che, in passato, era di fatto escluso dall'applicazione del silenzio assenso: gli interventi edilizi su immobili vincolati.

Tradizionalmente, la presenza di vincoli idrogeologici, ambientali, paesaggistici o culturali comportava il ricorso al procedimento disciplinato dalla **Legge 241/1990**, che richiedeva il coinvolgimento di più amministrazioni, senza la possibilità che il permesso di costruire potesse formalizzarsi per inerzia.

Con le nuove disposizioni, presenti nella **Legge n.182 del 2 dicembre 2025**, il silenzio assenso entra anche nel campo dell'edilizia sottoposta a vincolo, seppur in modo rigorosamente regolato. La sua operatività, infatti, è subordinata al fatto che tutte le autorizzazioni e i nulla osta vincolistici siano già stati acquisiti e siano in corso di validità al momento del decorso del termine procedimentale. La nuova formulazione dell'articolo 20, comma 8, conferma che, in presenza di vincoli continuino ad applicarsi, in via generale, gli articoli 14 e seguenti della L. 241/1990, che disciplinano i procedimenti complessi (conferenza di servizi, acquisizione coordinata degli atti di assenso), ma introduce una "clausola di salvaguardia", che consente la formazione del silenzio assenso sul permesso di costruire, se soddisfatte tutte le dovute condizioni. In pratica, non viene sostituito il modello tradizionale per l'edilizia sottoposta a vincolo, ma semplicemente integrato: se il progetto ha già superato il controllo delle autorità preposte alla tutela, il silenzio dell'ufficio edilizia, decorso il termine, può determinare la formazione del titolo abilitativo. **Condizioni per la formazione del silenzio assenso sugli immobili vincolati** La formazione del silenzio assenso su immobili gravati da vincoli, quindi, non è mai automatica, ma è subordinata a una condizione essenziale, ovvero l'obbligo che siano già stati acquisiti e risultare validi tutti gli atti di assenso richiesti dalla normativa di settore per lo specifico intervento che si vuole autorizzare. In particolare è necessario che:

- siano stati rilasciati i provvedimenti formali di autorizzazione, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati;
- gli atti siano quelli espressamente previsti dalla disciplina vigente a tutela degli interessi idrogeologici, ambientali, paesaggistici o culturali e provengano dall'autorità competente alla cura del vincolo;
- le autorizzazioni siano state rilasciate sugli stessi elaborati progettuali allegati alla domanda del permesso di costruire;
- la loro validità temporale sia ancora efficace al momento in cui matura il silenzio assenso. In assenza di questi presupposti, l'edilizia sottoposta a vincolo rimane assoggettata al regime ordinario della L. 241/1990, senza possibilità di considerare formato il permesso di costruire per effetto del solo decorso del tempo. Per gli interventi su immobili vincolati, il silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire si forma solo al ricorrere congiunto di due condizioni principali:
- il decorso inutile del termine procedimentale; quando il termine previsto per l'adozione del provvedimento è passato senza che il dirigente o il responsabile dell'ufficio abbia adottato un diniego motivato;
- gli atti di assenso vincolistici, necessari per l'intervento che si intende eseguire sull'immobile, siano stati acquisiti preventivamente e risultano validi i relativi provvedimenti formali di autorizzazione, nulla osta o altri atti di assenso, rilasciati dalle autorità preposte alla tutela dei vincoli, e riferiti agli elaborati progettuali, oggetto della domanda. Bisogna inoltre tener conto che eventuali richieste di integrazione documentale o istruttoria non evase incidono sul decorso dei termini e possono impedire la formazione del silenzio, mentre l'adozione di un provvedimento di diniego esclude in toto l'effetto favorevole del silenzio. In sintesi, nell'edilizia sottoposta a vincolo, il silenzio assenso non sostituisce il controllo delle autorità di tutela, ma opera solo dopo che tale controllo è stato formalmente espresso e recepito nel fascicolo del procedimento. La nuova disciplina incide anche sulle responsabilità dello Sportello Unico per l'Edilizia (SUE), al quale è attribuito un compito specifico: attestare il decorso dei termini del procedimento. Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, in assenza di diniego motivato, il SUE, su richiesta dell'interessato, deve:
- rilasciare un'attestazione, anche in via telematica, che certifichi il decorso dei termini del procedimento;
- provvedere entro quindici giorni dalla richiesta. Questa attestazione può essere rilasciata con esito positivo solo se non risultano richieste di integrazione documentale o istruttorie rimaste in evase e non sono stati adottati provvedimenti di diniego. Qualora, invece, ci siano state richieste di integrazione non soddisfatte o siano stati lasciati provvedimenti negativi, lo Sportello Unico è tenuto a comunicare tale circostanza al richiedente entro lo stesso termine di quindici giorni. Va inoltre detto che l'attestazione non "crea" il titolo abilitativo, il permesso si forma già per effetto del silenzio assenso, ed il documento rilasciato dal SUE è solo una certificazione formale, rilevante anche ai fini probatori. La normativa individua nello specifico quattro principali categorie di vincoli che possono incidere sulla formazione del silenzio assenso: Vincoli di assetto idrogeologico Riguardano la stabilità dei suoli, il rischio idraulico, le frane e, in generale, la compatibilità dell'intervento con l'assetto geologico e idraulico del territorio. Vincoli ambientali Attengono alla tutela di ecosistemi, habitat, aree naturali protette e, più in generale, all'osservanza della normativa ambientale. Vincoli paesaggistici Mirano alla salvaguardia di contesti, visuali e beni di interesse paesaggistico, per i quali è normalmente richiesta una specifica autorizzazione paesaggistica. Vincoli culturali Riguardano beni di interesse storico, artistico o archeologico sottoposti a tutela, disciplinati dalla normativa sui beni culturali. In tutti questi casi, l'edilizia sottoposta a vincolo rimane assoggettata alla disciplina generale della L. 241/1990, ma la formazione del silenzio assenso sul permesso di costruire è "salvata" laddove gli atti delle autorizzazioni siano stati già acquisiti e siano in corso di validità, offrendo un margine di semplificazione a condizione di una gestione attenta del procedimento edilizio. da Edilportale.e.

Superbonus: verifiche sui cantieri lasciati a metà

Cantieri lasciati a metà, imprese improvvise che accumulano decine di incarichi e, poi, non riescono a portarli a termine, anche per fattori contingenti, come il ritardo nella consegna dei materiali necessari a chiudere le opere. E, alla fine della catena di responsabilità, i condomini, costretti a rispondere di lavori mai effettuati, in qualità di titolari delle detrazioni e dei crediti fiscali a esse collegati. Questo è solo uno dei possibili esiti negativi posti a conclusione della vicenda del superbonus. Si tratta, però, di un fenomeno misurabile e visibile nei dati pubblicati dai report periodici di Enea. Qui, infatti, è evidente la presenza di una quota di lavori considerati detraibili in base alle asseverazioni presentate e comunicate, ma mai materialmente effettuati. Sono circa 4 miliardi, la gran parte dei quali collocati proprio all'interno di edifici condominiali. Per questa tipologia di immobili, infatti, resta ancora da chiudere circa il 5% dei lavori, che equivale a qualcosa come 6mila condomini ancora in attesa di chiusura dei cantieri. I dati – va sottolineato – sono aggiornati a fine ottobre, a poche settimane dalla chiusura definitiva della maxi agevolazione, fissata per il prossimo 31 dicembre. Questi casi sono tra quelli destinati a finire oggetto di attenzione da parte dell'agenzia delle Entrate. Il requisito chiave del superbonus, infatti, è il completamento dei lavori avviati, con il raggiungimento del doppio salto di classe di efficienza energetica. Se non si rispetta questo paletto, l'agevolazione decade e le somme già incassate sotto forma di anticipo degli stati di avanzamento lavori vanno restituite. Questi recuperi (si veda anche «Il Sole 24 Ore» di ieri) sono destinati a finire sui tavoli dei condomini, in qualità di titolari degli sconti fiscali, a meno che non intervenga una norma che escluda o limiti le loro responsabilità. Ma i casi che potranno coinvolgere i condomini in buona fede sono anche molti altri. A partire da quelli legati alle frodi sulle asseverazioni. Si tratta di documenti chiave per l'ottenimento dei bonus fiscali, firmati da professionisti, che attestano l'avanzamento dei lavori e i costi dei materiali utilizzati nei cantieri. Ci sono, purtroppo, casi di asseverazioni irregolari collegate al superbonus, nelle quali cioè non c'è corrispondenza tra quanto realizzato e quanto dichiarato, ad esempio perché i costi sono stati gonfiati o i lavori mai effettuati. Le inesattezze in questo tipo di documenti rappresentano, chiaramente, frodi delle quali difficilmente il condomino può avere consapevolezza. È, però, proprio al condomino che viene contestata, come sta già accadendo a livello locale, la titolarità della detrazione che ha generato il credito fiscale. Gli vengono, così, chieste indietro le agevolazioni fiscali più interassi e sanzioni. A questo proposito bisogna sottolineare con quale frequenza queste richieste potranno essere altamente problematiche. Parliamo, anzitutto, di cifre presumibilmente grosse, chieste in un'unica soluzione e non rateizzabili, perché contenute in atti di recupero di crediti di imposta. Inoltre, chi riceve queste contestazioni nella maggior parte dei casi non ha mai avuto materialmente a disposizione le somme di cui si parla, perché ha semplicemente assistito a un trasferimento di crediti tramite sconto in fattura, senza anticipi di grosse somme. In altre parole, può succedere che un condomino anziano e senza particolari disponibilità si veda chiedere indietro soldi che lui non ha mai visto perché, nell'ambito dei lavori condominiali, sono semplicemente transitati alle imprese sotto forma di crediti di imposta. Altro caso problematico è legato al conteggio dei materiali consegnati in cantiere all'interno degli stati di avanzamento lavori. In diverse fasi della vita del superbonus – va ricordato – al raggiungimento di un certo stato di avanzamento lavori le norme hanno collegato degli effetti rilevanti. Ad esempio, a fine 2022 il superbonus era stato prorogato solo per le villette in grado di provare il 30% di avanzamento entro una certa data. La linea adottata nella maggior parte dei casi era che i materiali consegnati in cantiere potessero essere conteggiati nei Sal. Una pratica che, a livello locale, ora diversi uffici delle Entrate stanno iniziando a contestare. Anche in questo caso verrebbe meno la titolarità della detrazione, andando a travolgere, ancora una volta, i condomini.. da NT+.



La rinuncia all'offerta non salva dall'escusione della cauzione

L'esigenza di tutela della stabilità dell'offerta, id est il suo principio di irrevocabilità, impone che l'offerta sia vincolata ai termini previsti dalla lex specialis o, in mancanza, per centottanta giorni. Dopo la presentazione dell'offerta, la semplice dichiarazione dell'operatore economico di voler rinunciare alla partecipazione alla procedura di gara, a cui non seguia un provvedimento di esclusione, non fa venir meno la vincolatività dell'offerta. Pertanto, è legittimo escludere la cauzione provvisoria, in assenza di un provvedimento di esclusione dell'operatore economico, essendo sufficiente l'imputabilità a quest'ultimo della mancata aggiudicazione o della mancata stipula del contratto. Questo è quanto enunciato con sentenza dal Tar per la Lombardia, sez. II, Milano, n. 3903/2025.

Il fatto

Nell'ambito di una procedura aperta finalizzata all'affidamento di una fornitura, un partecipante, unitamente all'istanza di partecipazione, ha versato la cauzione provvisoria come richiesto dal disciplinare. La stazione appaltante chiedeva, con apposita nota propedeutica all'aggiudicazione, tra l'altro, anche una campionatura di prodotto funzionale alla verifica della corrispondenza di quanto previsto dalla scheda tecnica allegata alla documentazione di gara. L'operatore economico accortosi, subito dopo la presentazione dell'istanza di partecipazione alla gara, che il prodotto offerto non era conforme alle specifiche tecniche previste dal capitolato speciale, aveva comunicato tale circostanza alla stazione appaltante. A questo punto, l'amministrazione ha dichiarato la decadenza dell'impresa e ha disposto l'incameramento della cauzione provvisoria. L'operatore economico ricorre così dinanzi al Tar al fine di ottenere la restituzione dell'importo versato a titolo di cauzione provvisoria. Secondo il ricorrente la stazione appaltante avrebbe: 1) dovuto disporre la sua immediata esclusione, senza incamerare la garanzia provvisoria; 2) applicato erroneamente il principio di irrevocabilità dell'offerta di cui all'art. 17 del Dlgs. n. 36/2023, poiché nelle sue comunicazioni ha espresso la volontà non di revocare l'offerta, ma di rinunciare alla partecipazione alla gara.

La decisione

Il Collegio ritiene il ricorso infondato. L'art. 17 del Dlgs. 36/2023 prevede che le offerte presentate nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici sono vincolanti per il periodo previsto nella lex specialis o, in caso di mancata previsione nel bando, per centottanta giorni dalla scadenza del termine previsto per la loro presentazione. La ratio della disposizione è che le offerte presentate dai concorrenti nell'ambito delle procedure di gara siano mantenute ferme per il lasso temporale necessario all'espletamento delle procedure stesse e alla successiva stipula del contratto. Se si consentisse ai concorrenti di revocare liberamente le loro offerte, si correrebbe il rischio di indire ed espletare inutilmente complessi procedimenti amministrativi che richiedono l'impegno di ingenti risorse umane ed economiche. In considerazione di ciò, il concorrente non può assolutamente svincolarsi anticipatamente dall'offerta nemmeno invocando, successivamente alla presentazione dell'offerta stessa, l'esistenza di cause di esclusione non accertate dalla stazione appaltante.

Se si consentisse all'operatore economico di ottenere l'esclusione dalla gara sulla base di una sua dichiarazione, in mancanza di un accertamento da parte della stazione appaltante circa la reale sussistenza della causa escludente, si eluderebbe la norma e si consentirebbero ripensamenti basati su ragioni di «mera convenienza». In assenza, quindi, di un provvedimento formale di esclusione, il concorrente rimane vincolato alla sua offerta sino alla scadenza del termine indicato dall'art. 17 del Codice. Pertanto, è legittimo escludere la cauzione provvisoria in assenza di comportamenti dolosi o gravemente colposi dell'interessato, essendo sufficiente l'«imputabilità a quest'ultimo della mancata aggiudicazione o della mancata stipula del contratto». In conclusione, nel caso in esame, quindi, in assenza di un provvedimento di esclusione, non è sufficiente la mera dichiarazione del concorrente di voler rinunciare alla partecipazione, successivamente alla presentazione della sua offerta, per far venir meno il diritto all'escusione della garanzia da parte della stazione appaltante, diversamente si violerebbe il principio dell'irrevocabilità dell'offerta. da NT+.

