RE-xtra News

Real Estate



Il focus di questo numero:

Variante al PGT di Milano: le novità dal Rapporto Preliminare VAS

Parleremo anche di:

Variante alle NTA del PRG di Roma • Interventi edilizi sugli immobili condonati • Valutazione di Incidenza Ambientale nei siti della Rete Natura 2000

No.11 Novembre 2026

Legance

INDEX

***L'editoriale* di Giuseppe Abbruzzese**
La città che cambia. O che non cambia più. 3

***Il Punto* di Roberta Patrizia Giannotte** 5

Speciale: Variante al PGT di Milano
a cura di Matteo Bianchi 8

Roma Capitale: approvata la Variante alle NTA del PRG
a cura di Giulia Massimo 10

Immobili in corso di costruzione: la clausola "per sé o per persona da nominare" esclude la tutela di cui all'articolo 2 del D.Lgs. 122/2005 (fideiussione)
a cura di Carlotta Degli Effetti 12

Piano Casa: le Novità dopo la Conversione in legge
a cura di Vincenzo Acampora 13

Ristrutturazione edilizia o nuova costruzione? Il TAR Milano aggiunge nuovi tasselli
a cura di Flavia Maria Veroux 15

Caparra confirmatoria e prezzo: la soglia di legittimità
a cura di Filippo Grigolon 16

Revoca delle licenze commerciali per difformità edilizie
a cura di Valentina Brovedani 17

Annullamento in autotutela oltre il termine di legge: il C.G.A. richiede l'accertamento penale definitivo del falso anche per le "false rappresentazioni dei fatti"
a cura di Jessica Falcone 18

Rovina e gravi difetti dell'immobile: quando risponde anche il venditore-committente
a cura di Angela Maiuri 19

Locazione turistica o attività ricettiva: per il Consiglio di Stato il discrimine è nei servizi
a cura di Antonio Spampinato 20

Interventi edilizi ammissibili sugli immobili condonati
a cura di Matteo Bianchi 22

Campi da padel: quando serve il permesso di costruire
a cura di Francesco Del Genio 23

I confini applicativi della Valutazione di Incidenza Ambientale ("VIncA") con riferimento alle attività che si svolgono nei siti della rete Natura 2000
a cura di Francesca Carlesi e Martina Carrozzini 24

L'editoriale di Giuseppe Abbruzzese

La città che cambia. O che non cambia più.

L'Italia continua ad attrarre capitali internazionali. Il mercato immobiliare dimostra capacità di tenuta e di rinnovamento e nonostante le incertezze economiche e geopolitiche globali, il nostro Paese resta interessante per gli investitori.

Eppure, proprio mentre chiediamo ai capitali privati di contribuire alla rigenerazione urbana, alla modernizzazione del patrimonio edilizio e alla realizzazione di nuove infrastrutture, rischiamo di rendere sempre più difficile ciò che chiediamo loro di fare.

Non è solo una questione di norme complesse, con le quali gli operatori italiani convivono da tempo. Il problema riguarda soprattutto la prevedibilità delle regole, la proporzionalità dei procedimenti e la capacità delle amministrazioni di distinguere tra ciò che deve essere governato e ciò che rischia di essere semplicemente impedito.

Le vicende dell'urbanistica milanese hanno evidenziato criticità che richiedono risposte serie e rigorose. Sarebbe però un errore pensare che la soluzione consista nel moltiplicare i vincoli, estendere il ricorso alla pianificazione attuativa o limitare ulteriormente la trasformazione del patrimonio esistente.
Non sempre più regole significano regole migliori.

La variante normativa prospettata per il Piano di Governo del Territorio di Milano offre, da questo punto di vista, diversi spunti di riflessione.

Alcune modifiche sembrano privilegiare automatismi e limitazioni generalizzate, invece di valutare le caratteristiche concrete degli interventi col rischio di assoggettare a procedimenti complessi anche trasformazioni che non comportano un effettivo riassetto urbanistico.

Fa riflettere – tra l'altro – la prospettata limitazione del principio di indifferenza funzionale, che ha rappresentato uno dei tratti distintivi della pianificazione milanese. La possibilità di adattare le destinazioni d'uso alle esigenze del mercato e della città ha contribuito a rendere Milano più dinamica e capace di trasformarsi rispetto ad altre realtà italiane.

Un modello di flessibilità che, per anni, è stato indicato come esempio virtuoso, tanto da auspicarne l'estensione al resto del Paese. Oggi, proprio Milano sembra voler fare un passo indietro. È un paradosso sul quale vale la pena riflettere, mentre le città hanno sempre più bisogno di adattarsi rapidamente ai cambiamenti economici e sociali, rischiamo di rinunciare a uno degli strumenti che hanno reso possibile questa capacità di evoluzione.

Il caso milanese, tuttavia, solleva una questione più ampia. L'Italia deve affrontare l'obsolescenza di una parte significativa del patrimonio edilizio, la carenza di abitazioni accessibili, la necessità di ridurre i consumi energetici e l'evoluzione delle esigenze abitative e produttive. In questo contesto, ogni nuova restrizione dovrebbe essere valutata anche per gli effetti che può produrre.

Impedire la trasformazione non significa tutelare la città.

Un immobile degradato che non viene recuperato, un edificio energivoro che non viene sostituito o un'area dismessa che resta inutilizzata sono anch'essi il risultato di scelte urbanistiche. E non necessariamente il migliore, né sotto il profilo ambientale né sotto quello sociale.

Lo stesso vale per le residenze accessibili e gli studentati. Imporre condizioni sempre più onerose non garantisce una maggiore disponibilità di alloggi a prezzi sostenibili. Se tali condizioni rendono gli interventi economicamente irrealizzabili, il risultato rischia di essere opposto a quello perseguito.

La qualità della pianificazione dovrebbe misurarsi nei risultati che produce, non nella quantità degli ostacoli che introduce.

Chi investe deve assumersi il rischio d'impresa. Deve valutare il mercato, i costi, la domanda e la sostenibilità economica delle proprie iniziative. Non dovrebbe però essere costretto a sopportare anche l'imprevedibilità delle interpretazioni amministrative o l'incertezza sull'utilizzabilità concreta di diritti edificatori legittimamente riconosciuti.

La certezza del diritto non è un privilegio degli investitori, ma una garanzia per tutti, per chi investe, per chi finanzia, per chi amministra e per i cittadini che attendono abitazioni, servizi, infrastrutture e spazi urbani migliori.

La domanda da cui ripartire, allora, non è quante ulteriori restrizioni sia possibile introdurre, ma quali regole siano davvero necessarie per ottenere città migliori.

Perché una città non si tutela decidendo ciò che non si può fare, ma rendendo possibile ciò che è giusto fare.

È su questa capacità, prima ancora che sull'attrattività dei suoi mercati, che si misurerà la credibilità del nostro Paese agli occhi degli investitori e delle generazioni future.

ZES Unica e tutela paesaggistica: il caso Cala Finanza

Il progetto di trasformare Villa Joy, a Cala Finanza, nel Comune di Loiri Porto San Paolo, in una struttura turistico-ricettiva solleva una questione concreta: come si concilia una procedura pensata per accelerare gli investimenti con le regole urbanistiche e la tutela del paesaggio? La vicenda riguarda anche la sicurezza di chi investe, quando le amministrazioni rivalutano progetti approvati alla luce di nuovi contesti.

Il progetto e le autorizzazioni

La Zona Economica Speciale per il Mezzogiorno ("ZES Unica"), istituita dal D.L. n. 124/2023, punta a ridurre i tempi necessari per avviare gli *investimenti*. Uno dei suoi strumenti è l'Autorizzazione Unica, che riunisce in un solo procedimento le valutazioni delle amministrazioni coinvolte.

L'autorizzazione è rilasciata dal Dipartimento per il Sud – Struttura di missione ZES, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le amministrazioni esaminano il progetto attraverso una conferenza di servizi semplificata e accelerata, cioè una procedura che raccoglie e coordina le loro valutazioni.

Riunire le valutazioni in un'unica procedura lascia però aperto il tema del rapporto con le regole urbanistiche e paesaggistiche.

Villa Joy e il terreno circostante appartengono a una catena alberghiera e fanno parte di un progetto turistico più ampio, che comprende una struttura ricettiva di lusso con annesso *glamping*.

Per comprendere la vicenda, occorre separare il passaggio dall'uso residenziale a quello turistico, le valutazioni sulla tutela del paesaggio e le successive contestazioni sui lavori collegati al *glamping*.

Regole urbanistiche, tutela del paesaggio e posizioni delle amministrazioni

Un primo nodo riguarda il Piano paesaggistico regionale sardo e la fascia di 300 metri dalla costa.

Tra settembre e novembre 2025, nella conferenza di servizi, la Regione Sardegna e la Soprintendenza regionale hanno espresso pareri negativi. Il Comune ha invece sostenuto il progetto. Per comprendere come si sia arrivati all'autorizzazione, è quindi importante capire come siano state affrontate queste posizioni contrastanti.

Le informazioni disponibili non permettono di ricostruire fino in fondo le ragioni dei pareri contrari né quelle che hanno portato a superarli. Il rilascio dell'Autorizzazione Unica, da solo, non basta quindi a spiegare come sia stato risolto

il rapporto con i vincoli paesaggistici, né a ricavarne una regola valida per altri progetti.

Con la delibera consiliare n. 50 del 25 novembre 2025, il Comune ha approvato il passaggio dalla destinazione residenziale a quella turistica, attraverso una variante urbanistica. Ha consentito soltanto l'utilizzo dei volumi già esistenti, senza nuove costruzioni, e ha espresso parere favorevole al progetto a condizione che fossero mantenuti e garantiti tutti gli accessi pubblici esistenti alle spiagge.

Il Dipartimento per il Sud ha poi rilasciato l'Autorizzazione Unica n. 74/2026 per trasformare l'abitazione *e* l'area circostante *in* una *struttura* e area *ricettiva*. I limiti sui volumi e la tutela degli accessi alle *spiagge* chiariscono che cosa il Comune abbia approvato. Non risolvono però, da soli, il diverso tema della compatibilità del progetto con la tutela del paesaggio.

Il ritiro degli atti e le conseguenze sull'autorizzazione

La Regione Sardegna ha chiesto al TAR Sardegna di annullare l'Autorizzazione Unica n. 74/2026. In seguito, anche il Comune è tornato sulla propria decisione, esercitando il potere di autotutela, ossia riesaminando un atto che aveva già adottato.

Con la delibera n. 36 del 30 giugno 2026, il Consiglio comunale di Loiri Porto San Paolo ha ritirato la precedente 50/2025. Il 1° luglio 2026 anche la Struttura di missione ZES ha ritirato, in autotutela, l'Autorizzazione Unica n. 74/2026.

Il punto è capire quali conseguenze abbia il ritiro dell'assenso comunale sull'Autorizzazione Unica. Il fatto che i due atti siano stati ritirati a un giorno di distanza non dimostra, da solo, che il primo ritiro rendesse automaticamente inefficace l'autorizzazione. Per chiarirlo occorrerebbe leggere le motivazioni dei provvedimenti. Per la stessa ragione, è preferibile parlare di "ritiro", senza usare come sinonimi revoca e annullamento in autotutela: sono strumenti diversi, con presupposti ed effetti differenti. La società proprietaria ha contestato davanti al giudice anche il provvedimento comunale.

Il *glamping*: i ricorsi amministrativi e il procedimento penale

Una questione distinta riguarda i lavori collegati al *glamping*. Il Comune ha accertato il taglio di vegetazione mediterranea nell'area in cui era stato autorizzato l'insediamento di strutture amovibili. Con l'ordinanza n. 4 del 16 aprile 2026 ha quindi disposto la demolizione e il ripristino ambientale. La società proprietaria ha impugnato anche questo provvedimento.

Il 4 agosto 2026 Villa Joy è stata inoltre sottoposta a sequestro nell'ambito dell'intervento della Procura, per ipotesi di violazione del Testo unico dell'edilizia e del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Questo passaggio appartiene al procedimento penale e va distinto dall'ordinanza comunale e dai ricorsi sulle autorizzazioni. Il sequestro è una misura cautelare, non un accertamento definitivo delle violazioni ipotizzate.

Allo stato della ricostruzione, risultano pendenti quattro ricorsi davanti al TAR Sardegna, oltre alla vicenda penale. Gli elementi disponibili non

riportano decisioni che definiscano le questioni relative alla compatibilità paesaggistica del progetto o alla legittimità degli interventi in autotutela.

Per investitori e sviluppatori immobiliari, la vicenda evidenzia l'esigenza di valutare, insieme ai tempi del procedimento ZES, la certezza e la stabilità del quadro autorizzativo. Negli investimenti in aree vincolate, assumono particolare rilievo la verifica della coerenza tra variante urbanistica e disciplina paesaggistica, la ricostruzione delle posizioni delle amministrazioni e il monitoraggio del contenzioso. La concentrazione procedimentale va dunque considerata insieme ai rischi connessi al riesame degli atti e alle contestazioni sulle opere effettivamente realizzate.

Speciale: Variante al PGT di Milano

a cura di Matteo Bianchi

Nell'ambito del procedimento di variante parziale delle Norme di Attuazione del Piano delle Regole e del Piano dei Servizi del vigente Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano (la **"Variante"**) (della quale abbiamo già parlato nel numero speciale di REviews dello scorso dicembre, disponibile qui), il 25 settembre 2026 il Comune ha escluso di dover sottoporre a Valutazione Ambientale Strategica (VAS) la Variante all'esito del procedimento di *screening* VAS.

Nell'ambito di tale procedimento, è stato prodotto e reso disponibile il Rapporto Preliminare di verifica di assoggettabilità a VAS, il quale anticipa alcune modifiche puntuali che potrebbero essere recepite nel Piano delle Regole e nel Piano dei Servizi.

- *Nuove definizioni.*
  Sono introdotte nuove definizioni quali, ad esempio, (i) "Area interna ad isolati", (ii) "Area di intervento", (*i.e.* l'area oggetto del titolo edilizio) e (iii) "Area edificabile".

- *Indice di edificabilità e superficie esistente.*
  Il riconoscimento della Superficie Lorda ("SL") realizzata viene stabilito a partire dall'ultimo titolo abilitativo, purché rilasciato dopo l'approvazione del PGT 2012. Tuttavia, all'interno del tessuto urbano consolidato ("TUC"), *i.e.* la "città costruita", il recupero integrale della SL in caso di cambio d'uso viene subordinato alla conformità alle indicazioni morfologiche, con ricorso alla pianificazione attuativa in caso di scostamento.
  Inoltre, è consentito il superamento dell'indice di edificabilità massimo al fine di adeguarsi alle norme morfologiche.

- *Trasferimento di diritti edificatori.*
  La cessione al Comune delle aree private per servizi deve avvenire nel momento di utilizzo dei diritti edificatori, senza passaggio per il Registro delle cessioni e con introduzione dell'obbligo di asservimento volumetrico tra area cedente e area ricevente i diritti. Il distacco dei diritti edificatori e l'atterraggio degli stessi in altra area deve essere disciplinato mediante piano attuativo e/o altro idoneo procedimento edilizio.

- *Nuove regole morfologiche e pianificazione attuativa.*
  Sono introdotte nuove regole morfologiche e la possibilità di discostamento è prevista esclusivamente mediante pianificazione attuativa, senza valutazione della Commissione per il Paesaggio.
  Inoltre, vengono modificati i parametri per individuare gli interventi soggetti a pianificazione attuativa obbligatoria o a permesso di costruire convenzionato.

- *Dotazioni di servizi.*
  L'obbligo di dotazioni di servizi viene esteso ad ulteriori casistiche. A titolo esemplificativo, negli Ambiti di Rigenerazione Ambientale ("ARA") e negli Ambiti di Rigenerazione Urbana ("ARU") vengono eliminate le riduzioni del 40% e l'ulteriore scomputo forfettario di 250 mq.

- *Destinazioni d'uso.*
  Il principio di "indifferenza funzionale" (*i.e.* la possibilità di insediare qualsiasi destinazione all'interno dell'intero territorio del Comune di Milano) viene limitato (ad esempio, sarà vietato il cambio d'uso da autorimessa a qualsiasi altra funzione urbana).

- *Attività commerciali.*
  Sono introdotte numerose modifiche alla disciplina delle attività commerciali e, in particolare, è limitato l'insediamento delle grandi strutture di vendita (GSV), le quali saranno realizzabili esclusivamente in Piazze, Nodi e nella GFU San Siro.

- *Parco Nord.*
  In determinate aree del Parco Nord non saranno ammesse funzioni logistiche, produttive o data center.

Roma Capitale: approvata la Variante alle NTA del PRG

a cura di Giulia Massimo

Con la Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 122/2026, approvata il 23 luglio 2026 e pubblicata sull'Albo Pretorio di Roma Capitale il 30 luglio 2026, si è concluso il procedimento di variante parziale alle Norme Tecniche di Attuazione (**"NTA"**) del Piano Regolatore Generale (**"PRG"**) di Roma del 2008, precedentemente adottata con Deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 169 dell'11 dicembre 2024. Inoltre, è stato anche approvato un aggiornamento della Carta della Qualità, ma si è ancora in attesa della pubblicazione dei relativi elaborati.

Per quanto riguarda le nuove NTA, si tratta del primo aggiornamento organico della disciplina normativa del PRG, che mira, tra l'altro, a incentivare la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, aggiornare la disciplina delle destinazioni d'uso e introdurre nuovi strumenti in materia di *housing* sociale.

Vediamo di seguito alcune delle novità di maggiore interesse per il settore immobiliare.

Incentivo del 20% per demolizione e ricostruzione

La variante alle NTA introduce una serie di incentivi urbanistici volti a migliorare la qualità del patrimonio edilizio esistente. In particolare, per gli immobili esterni alla Città Storica, gli interventi di demolizione e ricostruzione – qualificati come ristrutturazione edilizia o nuova costruzione – che comportino la sostituzione di uno o più edifici possono beneficiare di una maggiorazione massima del 20% della superficie utile lorda esistente legittima o legittimata (ridotta al 10% per gli edifici produttivi), a condizione che perseguano specifiche finalità, quali la rigenerazione urbana e l'efficientamento energetico degli edifici.
La superficie utile lorda aggiuntiva generata dall'incentivo è assoggettata al contributo straordinario di cui all'art. 20 delle NTA. Gli incentivi introdotti non sono cumulabili tra loro (salvo le eccezioni espressamente previste dalle NTA) e non possono essere cumulati con quelli previsti da legge regionale e statale, nonché dalle singole norme di componente.

Edilizia Residenziale Sociale

Il nuovo art. 6-*bis* delle NTA introduce una disciplina organica dell'Edilizia Residenziale Sociale – ERS, finalizzata ad incrementare l'offerta di servizi abitativi a prezzi e canoni inferiori a quelli di libero mercato. Accanto all'alloggio sociale di cui al D.M. 22 aprile 2008, vengono contemplate ulteriori forme di abitazione destinate a specifiche categorie, quali l'albergo sociale, le residenze convenzionate per studenti universitari e l'edilizia residenziale convenzionata per persone anziane autosufficienti (cd. *senior housing*).

Gli interventi di ERS devono essere regolati da apposita convenzione da sottoscrivere con Roma Capitale, mentre i criteri di attuazione e gestione, la determinazione del canone sostenibile e del prezzo di vendita convenzionata sono demandati ad apposito regolamento comunale.

Tutela della funzione residenziale

La variante interviene anche sul delicato equilibrio tra tutela della funzione residenziale e ricettività turistica. L'art. 6 delle NTA distingue ora, all'interno della categoria residenziale, le *"abitazioni ad uso ricettivo"* – tra cui B&B, *guest house*, affittacamere, case e appartamenti per vacanze e alloggi a uso turistico, non soggetti a cambio di destinazione d'uso ai fini urbanistici ai sensi della normativa regionale – dalle strutture turistico-ricettive vere e proprie, comprese quelle extra-alberghiere.

L'obiettivo di tutela della residenzialità emerge soprattutto nella Città Storica: nei tessuti da T1 a T5 e nel T6 ricadenti nel Municipio I, il cambio di destinazione d'uso da funzioni residenziali ad altre funzioni è ammesso ordinariamente solo nei piani seminterrati, piani terra e mezzanini; agli altri piani è consentito esclusivamente al fine di ampliare strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere già esistenti, a condizione che le destinazioni d'uso turistico-ricettive – ivi comprese affittacamere e case vacanza – occupino, prima dell'ampliamento, almeno il 70% della superficie utile lorda dell'unità edilizia. Nei tessuti dei medesimi ambiti ricadenti nel perimetro UNESCO, il cambio di destinazione d'uso da funzioni non residenziali a residenziali è sempre ammesso, con esclusione tuttavia delle *"abitazioni ad uso ricettivo"*.

Nuova disciplina della Città Storica

Resta fermo l'impianto di tutela della Città Storica, ma vengono introdotti alcuni elementi di maggiore flessibilità operativa:

(i) per le attività commerciali, il limite di superficie di vendita insediabile nei tessuti T2, T3, T4, T5 e T9 della Città Storica viene incrementato a 1.000 mq, mentre nel tessuto T1 il limite resta fissato a 500 mq;

(ii) sul fronte della destinazione ricettiva, viene meno il precedente limite dimensionale di 60 camere per l'insediamento delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere all'interno dei tessuti T1 e T2 della Città Storica. La distinzione tra strutture ricettive fino a 60 posti letto (a carico urbanistico basso) e strutture oltre 60 posti letto (a carico urbanistico medio) resta, invece, rilevante ai fini del calcolo della dotazione di *standard* a parcheggio di cui all'art. 7 delle NTA.

Immobili in corso di costruzione: la clausola "per sé o per persona da nominare" esclude la tutela di cui all'articolo 2 del D. Lgs. 122/2005 (fideiussione)

a cura di Carlotta Degli Effetti

Con la sentenza n. 20718 del 18 giugno 2026, la Corte di Cassazione ha chiarito che, nei contratti preliminari, la clausola con cui il promissario acquirente si riserva la facoltà di acquistare "per sé e/o per persona o ente da nominare sino al momento del rogito notarile" è incompatibile con la tutela prevista dal D.Lgs. n. 122/2005.

L'articolo 2 del D.Lgs. n. 122/2005 impone al costruttore, a pena di nullità relativa azionabile dall'acquirente, di rilasciare al momento della stipula del preliminare una fideiussione bancaria o assicurativa a garanzia delle somme versate prima del trasferimento della proprietà. La tutela è accordata al promissario acquirente in quanto persona fisica, a prescindere dalla sua qualifica professionale o imprenditoriale, e si estende anche ai parenti di primo grado.
Nel caso di specie, i promissari acquirenti di immobili in costruzione, dopo aver stipulato preliminari privi di fideiussione, agirono contro il notaio per il risarcimento del danno derivante dall'omessa informazione sull'obbligo di rilasciare la garanzia fideiussoria e dall'omesso inserimento della relativa clausola. La Corte d'appello di Firenze accolse la domanda ritenendo sufficiente la qualità di persona fisica degli acquirenti, senza considerare che i contratti contenevano una clausola di riserva di nomina "per sé e/o per persona o ente da nominare sino al momento del rogito". Il notaio, quindi, ha proposto ricorso per cassazione.
La Cassazione ha accolto il ricorso, cassando la sentenza con rinvio. La clausola di riserva di nomina – che, nel caso di specie, avrebbe consentito di designare anche una persona giuridica o un soggetto estraneo alla cerchia dei parenti di primo grado – contrasta con la *ratio* del D.Lgs. n. 122/2005, volta a limitare la circolazione del preliminare. La sola natura di persona fisica dei promissari acquirenti non è quindi sufficiente: occorre verificare, caso per caso, se la clausola di nomina sia compatibile con l'ambito soggettivo di applicazione della normativa.
L'inserimento, in un preliminare relativo a immobili da costruire, di una clausola di riserva di nomina sino al momento del rogito notarile può dunque precludere l'applicazione delle tutele previste dal D.Lgs. n. 122/2005 a favore degli acquirenti.

Piano Casa: le Novità dopo la Conversione in legge

a cura di Vincenzo Acampora

Torniamo a parlare del Piano Casa, già analizzato nel precedente numero di RE-xtra News (disponibile qui). Il D.L. 7 maggio 2026, n. 66 è stato convertito, con modificazioni, dalla L. 2 luglio 2026, n. 116, che ne ha in parte ampliato e precisato la disciplina.

Trovate di seguito le novità che hanno ampliato la portata operativa del Piano Casa, soprattutto attraverso una maggiore apertura ai capitali e agli operatori privati e una disciplina dell'edilizia integrata più flessibile.

Destinatari del Piano Casa – art. 1, comma 2
Viene anzitutto precisata la platea dei destinatari, includendo espressamente i lavoratori fuori sede, sia privati che pubblici, con particolare riferimento al personale scolastico e sanitario, alle Forze di polizia, ai Vigili del fuoco e alle Forze armate.

Recupero e manutenzione del patrimonio di edilizia pubblica e sociale – art. 2
Ampliata la platea dei beneficiari – art. 2, comma 2
Il MIT potrà ora erogare i contributi anche direttamente agli enti territoriali titolari di funzioni in materia di edilizia pubblica e non più soltanto agli enti dagli stessi costituiti o partecipati.

Maggiore autonomia nell'individuazione degli immobili – art. 2, comma 3, lett. b)
I soggetti attuatori possono individuare direttamente gli immobili da recuperare o riconvertire, anche tra quelli inseriti nell'elenco degli immobili pubblici destinabili a progetti di edilizia sociale predisposto dal Commissario straordinario.

Maggiore flessibilità nella durata dei diritti reali – art. 3, comma 3, lett. b)
Gli schemi-tipo di convenzione prevedono la costituzione di diritti di superficie o altri diritti reali di godimento per almeno 25 anni, ferma la possibilità di prevedere una durata inferiore qualora l'investimento contempli un periodo di ammortamento più breve.

Prima casa: nuove categorie prioritarie - art. 4-bis
Viene ampliata la platea delle categorie prioritarie per l'accesso al Fondo di garanzia per la prima casa, includendo, tra le altre, le persone con disabilità grave e determinati nuclei familiari nei quali sia presente da almeno due anni un familiare convivente con disabilità grave.

Nuove risorse per gli studenti fuori sede - art. 4-ter
Il fondo destinato al contributo per le spese di locazione sostenute dagli studenti universitari fuori sede viene incrementato di Euro 8,5 milioni per l'anno 2026.

Riscatto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica - art. 5
È demandata a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti – adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa

intesa in sede di Conferenza unificata – la definizione delle condizioni e delle modalità per l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica esistenti.

Cambi d'uso: vincolo trentennale da trascrivere – art. 8, comma 3
Per gli interventi che comportano un mutamento della destinazione d'uso, viene introdotto l'obbligo di trascrivere nei registri immobiliari, entro trenta giorni dal completamento dell'intervento, il vincolo trentennale di destinazione d'uso.

Apertura ai soggetti privati – art. 9, comma 1-bis
I "programmi infrastrutturali di edilizia integrata" possono essere presentati direttamente da soggetti privati, anche mediante società di progetto o veicoli societari appositamente costituiti, purché in possesso dei requisiti previsti dalla norma.

La nozione di "contesto territoriale" e la soglia del 70% – art. 9, comma 3, lett. a) e a-bis)
Viene introdotta la nozione di "contesto territoriale", inteso come ambito fisicamente continuo o funzionalmente unitario interessato dal programma. Inoltre, quando l'intervento rientra in un comparto più ampio comprendente anche funzioni non residenziali, la quota minima del 70% dell'investimento richiesta dalla disciplina viene calcolata esclusivamente sulla componente residenziale.

Spazi e servizi per la comunità – art. 9, comma 3, lett. a-ter)
La componente di edilizia convenzionata deve assicurare anche spazi e servizi di prossimità funzionali al benessere della comunità residente e, in particolare, formule di *senior cohousing* e *cohousing* intergenerazionale.

Prezzi calmierati e servizi di prossimità – art. 9, comma 3, lett. i), n. 4
Il prezzo e il canone calmierati sono determinati mediante apposito atto convenzionale con il Comune interessato. La convenzione deve, inoltre, garantire un'adeguata dotazione di servizi pubblici e di prossimità, includendo ora, oltre agli esercizi commerciali, anche le attività artigianali di produzione di beni o prestazione di servizi.

Destinazione di una quota della superficie a start-up e servizi di quartiere – art. 9, comma 3, lett. i-bis)
Una quota compresa tra il 5% e il 15% della superficie utile complessiva potrà essere destinata, mediante convenzioni a canone calmierato, a *start-up*, microimprese, *coworking*, commercio di prossimità, artigianato urbano e servizi di quartiere.

Grandi investimenti: eliminato il requisito dell'investimento diretto estero – art. 9, comma 7
Per i grandi programmi di investimento di cui all'art. 13 del D.L. n. 104/2023, la facoltà di ricorrere alla relativa disciplina è riconosciuta a prescindere dalla presenza di una componente di investimento diretto estero. L'ammontare dell'investimento è inoltre computato sull'intero arco temporale di realizzazione del programma.

Alloggi di servizio per Forze armate e di polizia – art. 11-bis
La legge di conversione introduce, infine, specifiche disposizioni relative agli alloggi di servizio destinati all'Arma dei carabinieri, alle Forze armate e al Corpo della Guardia di finanza.
Che dire... sarà ora decisiva l'attuazione concreta delle nuove misure.

Ristrutturazione edilizia o nuova costruzione? Il TAR Milano aggiunge nuovi tasselli

a cura di Flavia Maria Veroux

Con la sentenza n. 3495/2026, il TAR Lombardia ha annullato il diniego di permesso di costruire opposto dal Comune di Milano a un intervento di riqualificazione di un immobile direzionale in centro storico. In particolare, secondo il Comune, non era possibile rilasciare il permesso di costruire perché l'intervento previsto dal privato non è "ristrutturazione edilizia", ma "nuova costruzione" e, considerando l'altezza superiore a 25 metri, sarebbe stata necessaria la previa approvazione di un Piano attuativo.

Il Collegio ha ribadito che la qualificazione dell'intervento va effettuata con una valutazione complessiva del suo impatto, e non atomistica sulle singole modifiche: nel caso di specie, (i) la demolizione e ricostruzione dell'edificio riguarda solo un quinto dell'immobile; (ii) l'ampliamento volumetrico resta entro il limite di altezza massima dell'edificio; (iii) il cambio d'uso riguarda solo il 20% della superficie.

Non c'è trasformazione integrale dell'edificio e ciò è sufficiente per restare nell'ambito della ristrutturazione edilizia.

Da ciò discende anche l'esclusione dell'obbligo di Piano attuativo, riservato alle nuove costruzioni che superano 25 metri o 3 mc/mq in zone non adeguatamente urbanizzate.

Infine, secondo il Collegio, non incide sulla qualificazione quale "ristrutturazione edilizia" né il vincolo paesaggistico, né il fatto che l'immobile sia in centro storico, poiché, anche per gli immobili con queste caratteristiche, gli interventi con modifica di sagoma, prospetti e sedime possono essere qualificati come "ristrutturazione edilizia". Diverso è invece il caso, come specificato dal medesimo TAR con sentenza n. 4033/2026, in cui l'intervento di demolizione e ricostruzione preveda una modifica del numero di edifici. In tal caso, l'intervento va qualificato come nuova costruzione, con conseguente obbligo di pianificazione attuativa.

Caparra confirmatoria e prezzo: la soglia di legittimità

a cura di Filippo Grigolon

Con la sentenza n. 8217 del 2 aprile 2026, la Corte di Cassazione, Sezione Seconda Civile, ha chiarito che l'entità della caparra confirmatoria, anche se prossima al prezzo pattuito, non ne determina la nullità, purché il suo importo resti inferiore al prezzo complessivo.

L'art. 1385, comma 1, c.c. prevede che la caparra confirmatoria, in caso di adempimento, debba essere imputata alla prestazione dovuta (vale a dire, decurtata dal prezzo finale).
Tale meccanismo di imputazione comporta che la caparra non possa mai eguagliare – e tanto più superare – l'importo complessivo, costituendone per definizione una frazione.

Nel caso di specie, una società promittente venditrice e un promissario acquirente concludevano, nel 2014, un contratto preliminare avente ad oggetto la compravendita di un appartamento al prezzo di Euro 415.000,00 oltre IVA; le parti convenivano che l'importo di Euro 400.000,00 già versato fosse considerato corrisposto a titolo di caparra confirmatoria.
Decorso inutilmente il termine per la stipula del definitivo, il promissario acquirente esercitava il recesso per grave inadempimento della venditrice e agivano in giudizio per la restituzione del doppio della caparra, pari dunque ad Euro 800.000,00. La promittente venditrice eccepiva la nullità della clausola per eccessiva sproporzione tra caparra e prezzo.

Sia in primo grado, sia in appello, i giudici hanno confermato la legittimità del recesso e condannato la parte venditrice alla restituzione del doppio della caparra.

Tale decisione è stata altresì confermata dalla Corte di Cassazione, la quale ha affermato che, poiché la caparra opera in senso bidirezionale - tutelando il venditore in caso di inadempimento dell'acquirente e, specularmente, l'acquirente in caso di inadempimento del venditore - entrambe le parti hanno un interesse paritetico e contrapposto nella determinazione del relativo ammontare. Ne consegue che, sotto tale profilo, non è ravvisabile una situazione di effettivo squilibrio nella negoziazione.

L'unico effettivo limite all'ammontare della caparra è il prezzo complessivo che non può essere ecceduto. Nel caso di specie, la caparra di Euro 400.000,00 era inferiore al prezzo pattuito di Euro 415.000,00: pur trattandosi di uno scarto contenuto, la Corte ha ritenuto la circostanza sufficiente a preservare la validità della clausola, aggiungendo altresì che ai fini della verifica non rileva la qualità soggettiva dei contraenti (*i.e.* se sono consumatori o meno), bensì esclusivamente il rapporto tra l'importo della caparra e quello della prestazione principale.

Nella predisposizione dei contratti preliminari, in particolare immobiliari, è dunque opportuno verificare che l'importo pattuito a titolo di caparra confirmatoria resti sempre, anche di poco, inferiore al prezzo complessivo della compravendita: un margine, sia pure ridotto, tra i due importi è condizione sufficiente a mettere la clausola al riparo da contestazioni di nullità, a prescindere dalla qualità soggettiva delle parti contraenti e dall'eventuale squilibrio di potere negoziale tra le medesime.

Revoca delle licenze commerciali per difformità edilizie

a cura di Valentina Brovedani

Quando un'attività economica è esercitata in locali interessati da difformità edilizie, l'Amministrazione non può revocare immotivatamente le relative autorizzazioni all'esercizio dell'attività. Il Consiglio di Stato, con la sentenza dello scorso 2 luglio 2026, ha infatti chiarito che occorre valutare in concreto se la revoca sia proporzionata e se possano essere adottate soluzioni meno afflittive.

Nel caso di specie, il Comune aveva revocato, con un unico provvedimento, l'autorizzazione sanitaria, due autorizzazioni per la somministrazione di alimenti e bevande e l'autorizzazione per l'esercizio dell'attività alberghiera, disponendo contestualmente la cessazione immediata di ogni attività e la chiusura della struttura, in ragione della presenza di difformità edilizie, sebbene fossero già state avviate le attività necessarie al ripristino della conformità dell'immobile.

La pronuncia non mette in discussione la rilevanza della conformità edilizia dei locali ai fini dell'esercizio dell'attività economica, che continua a costituire il presupposto indispensabile per l'esercizio della stessa. Il Consiglio di Stato chiarisce, piuttosto, che l'accertamento di difformità edilizie non giustifica, di per sé, l'adozione automatica della misura più afflittiva. Il provvedimento incidente sull'attività economica deve infatti rispettare i principi di ragionevolezza, adeguatezza e proporzionalità, e deve quindi essere calibrato sulla concreta gravità delle irregolarità riscontrate e sugli effetti che ne derivano sull'attività esercitata.

In questa prospettiva, l'Amministrazione è tenuta a verificare se la misura prescelta sia effettivamente idonea e necessaria rispetto all'obiettivo perseguito e, soprattutto, se il medesimo risultato possa essere raggiunto mediante misure meno incisive. Ne consegue che, quando siano concretamente praticabili misure meno incisive, la scelta della revoca cumulativa e integrale richiede una specifica motivazione circa l'inadeguatezza delle soluzioni alternative, quali, ad esempio, la sospensione temporanea dell'attività nelle more del ripristino della conformità edilizia.

Annullamento in autotutela oltre il termine di legge: il C.G.A. richiede l'accertamento penale definitivo del falso anche per le "false rappresentazioni dei fatti"

a cura di Jessica Falcone

Con la sentenza n. 478/2026, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana si è pronunciato sui presupposti per l'esercizio del potere di annullamento in autotutela oltre il termine ordinario di sei mesi previsto dall'art. 21-*nonies*, comma 1, della L. n. 241/1990 (sui limiti all'esercizio dell'autotutela in materia di SCIA, si rinvia a un precedente contributo della nostra *newsletter*, disponibile qui).

La vicenda riguardava l'annullamento in autotutela, da parte di un Comune siciliano, di una concessione edilizia rilasciata al dante causa della ricorrente per la demolizione e ricostruzione di un rudere. L'annullamento era fondato, in particolare, sulla ritenuta alterazione della documentazione fotografica allegata all'istanza di concessione: alcune immagini, raffiguranti l'esistenza di un vecchio forno all'interno del rudere e prodotte per comprovarne la destinazione abitativa ai fini dell'accesso alle premialità previste dal Piano Casa regionale, apparivano artefatte mediante l'uso di tecniche di *foto-editing*.

Nonostante fosse da tempo decorso il termine ordinario per l'esercizio del potere di autotutela, il Comune aveva disposto l'annullamento della concessione edilizia facendo applicazione dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, della L. n. 241/1990, che consente di intervenire oltre tale termine in presenza di provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive false o mendaci, per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato.

Il nodo interpretativo riguardava la necessità di un accertamento penale definitivo anche in caso di falsa rappresentazione dei fatti. Il dubbio nasce dalla formulazione dell'art. 21-*nonies*, comma 2-*bis*, che distingue, mediante la disgiunzione *"o"*, le *"false rappresentazioni dei fatti"* dalle dichiarazioni sostitutive false o mendaci. Secondo l'orientamento finora prevalente, il requisito dell'accertamento penale definitivo opererebbe soltanto con riferimento a queste ultime, mentre per le false rappresentazioni dei fatti sarebbe sufficiente che la falsità fosse inequivocabilmente accertata dall'Amministrazione nell'ambito della propria istruttoria.

Il C.G.A. si è, tuttavia, espressamente discostato da tale orientamento. Sul piano letterale, ha ritenuto che l'inciso *"per effetto di condotte costituenti reato"* debba essere riferito ai *"provvedimenti amministrativi conseguiti"* e non alle sole dichiarazioni sostitutive, essendo proprio il conseguimento del provvedimento a costituire l'effetto della condotta penalmente rilevante. Sul piano sistematico, il C.G.A. ha, inoltre, osservato che sarebbe irragionevole richiedere un accertamento penale definitivo per la più grave ipotesi delle dichiarazioni sostitutive false o mendaci e non per la meno grave della falsa rappresentazione dei fatti.

Il Collegio ha, infine, valorizzato l'esigenza di garantire la stabilità dei provvedimenti amministrativi favorevoli, anche a tutela dei terzi acquirenti di buona fede e a titolo oneroso, rilevando che una diversa interpretazione finirebbe per attribuire all'Amministrazione

un potere di annullamento in autotutela sostanzialmente perpetuo, in contrasto con la progressiva riduzione, operata dal legislatore, del termine per l'esercizio dell'autotutela, originariamente fissato in diciotto mesi, poi ridotto a dodici e infine a sei.

Secondo il C.G.A, pertanto, anche in caso di una falsa rappresentazione dei fatti, il superamento del termine ordinario per l'annullamento in autotutela presuppone che la condotta costituente reato sia stata accertata con sentenza passata in giudicato.

Rovina e gravi difetti dell'immobile: quando risponde anche il venditore-committente

a cura di Angela Maiuri

Con l'ordinanza n. 16894 del 29 maggio 2026, la Corte di Cassazione ha ribadito che la responsabilità prevista dall'art. 1669 c.c. può estendersi anche al venditore che, pur avendo affidato a terzi la materiale esecuzione dell'opera, abbia mantenuto poteri di direttiva o di controllo sulla sua realizzazione.

La controversia traeva origine dall'azione risarcitoria promossa, ai sensi dell'art. 1669 c.c., da un condominio e da alcuni condomini per i gravi difetti riscontrati nelle parti comuni e nelle unità immobiliari acquistate dalla società convenuta. Quest'ultima aveva escluso la propria responsabilità sostenendo di avere agito esclusivamente quale venditrice degli immobili e non quale costruttrice, essendo la costruzione stata affidata in appalto a una diversa società.

Il Tribunale e la Corte d'Appello avevano respinto la domanda, ritenendo insufficienti, ai fini dell'applicazione dell'art. 1669 c.c. anche alla società venditrice, le circostanze che quest'ultima avesse commissionato il progetto e nominato il direttore dei lavori e il collaudatore.

La Cassazione ha censurato tale impostazione, ricordando che la responsabilità prevista dall'art. 1669 c.c., di natura extracontrattuale, non grava esclusivamente sul soggetto che abbia materialmente eseguito l'opera. Essa può infatti estendersi anche al venditore che, pur avvalendosi di appaltatore, progettista e direttore dei lavori, abbia conservato poteri di direzione o sorveglianza sull'attività di tali soggetti, purché i difetti denunciati siano riconducibili all'attività riferibile al venditore.

L'autonomia dell'impresa appaltatrice non è, di per sé, sufficiente a escludere la responsabilità del venditore, potendo eventualmente configurarsi una corresponsabilità tra i due soggetti. In presenza di tali presupposti, spetta al venditore provare di non avere esercitato alcun potere di direttiva o di controllo sull'impresa appaltatrice.

Nel caso concreto, la Corte d'Appello avrebbe dovuto verificare se i difetti fossero riconducibili all'attività riferibile alla società venditrice e se quest'ultima avesse dimostrato di non aver esercitato poteri di direttiva o controllo sull'appaltatore. La Cassazione ha quindi cassato la sentenza impugnata e rinviato la causa alla Corte d'Appello di Roma per un nuovo esame.

Locazione turistica o attività ricettiva: per il Consiglio di Stato il discrimine è nei servizi

a cura di Antonio Spampinato

Con la sentenza n. 5503 del 9 luglio 2026, il Consiglio di Stato ha chiarito che la locazione turistica è *"un contratto di affitto immobiliare puro, senza servizi"*: quando alla disponibilità dell'alloggio si accompagna l'offerta organizzata di servizi alla persona, l'attività non è più riconducibile alla semplice locazione turistica, ma assume natura ricettiva.

La vicenda riguardava un complesso residenziale nel Comune di Montespertoli, rispetto al quale il Comune aveva contestato lo svolgimento, in assenza della SCIA prescritta dalla normativa regionale, di un'attività ricettiva extra-alberghiera – in particolare, *"case e appartamenti per vacanze"* (CAV) – disponendone la chiusura. I proprietari sostenevano, invece, di svolgere una mera attività di locazione turistica, producendo i contratti stipulati con gli ospiti, privi di riferimenti all'erogazione di servizi ulteriori.

Il Consiglio di Stato ha confermato la qualificazione dell'attività come ricettiva, soffermandosi su tre profili di interesse:

(i) *Il criterio distintivo*. Il Collegio ha ribadito che la locazione accompagnata da servizi resi alla persona – e non meramente connessi al godimento dell'immobile – può assumere natura ricettiva. Nel caso concreto, sono stati valorizzati, *inter alia*, la presenza di personale addetto alle pulizie e al cambio della biancheria durante il soggiorno, la possibilità di prenotare un cuoco, nonché la presenza di un bancone da *reception* e di spazi destinati all'accoglienza degli ospiti. Tali elementi sono stati ritenuti indicativi dell'offerta organizzata di servizi alla persona, incompatibile con una locazione turistica "pura".

(ii) *Il piano probatorio*. I contratti di locazione e i relativi bonifici prodotti dai proprietari sono stati ritenuti idonei a documentare la presenza di ospiti, ma non a dimostrare l'assenza di servizi ulteriori.

(iii) *Il criterio temporale*. Richiamando la Guida dell'Agenzia delle Entrate sulle locazioni brevi, il Consiglio di Stato attribuisce particolare rilievo al momento in cui i servizi di pulizia e cambio della biancheria vengono prestati: se resi durante il soggiorno dell'ospite, essi assumono carattere alberghiero. Anche per i servizi astrattamente compatibili con una locazione breve, assumono quindi rilievo le concrete modalità e la continuità della loro erogazione.

La pronuncia può essere letta in continuità con Consiglio di Stato, sez. V, 7 aprile 2025, n. 2928, che aveva valorizzato la libertà del proprietario di destinare l'immobile alla locazione turistica non imprenditoriale. La decisione del 2026 consente, tuttavia, di precisarne il perimetro: tale libertà riguarda la locazione turistica in senso proprio, ossia la mera concessione in godimento dell'alloggio; quando l'offerta si arricchisce di servizi alla persona organizzati, l'attività può invece uscire dall'ambito della semplice locazione e ricadere nella disciplina delle attività ricettive. Per gli operatori di prodotti *hospitality* "leggeri" (*serviced apartments*, ville con servizi, *branded residences*), la qualificazione dell'attività va, quindi, verificata *ex ante* sulla base dei servizi effettivamente offerti e delle modalità con cui vengono erogati.

Interventi edilizi ammissibili sugli immobili condonati

a cura di Matteo Bianchi

Prosegue il dibattito relativo al regime giuridico degli immobili condonati e agli interventi ammissibili sugli stessi, di cui abbiamo già dato conto nelle nostre Newsletter di marzo e giugno 2026.

In buona sostanza, allo stato vi sono due principali orientamenti giurisprudenziali riassunti sinteticamente nella tabella sinottica di seguito.

	Orientamento restrittivo	**Orientamento favorevole all'equiparazione**
Principio	L'immobile condonato non è equiparabile ad un immobile *ab origine* legittimo.	L'immobile condonato acquisisce piena legittimità urbanistica ed è equiparabile ad un immobile legittimamente assentito.
Interventi edilizi consentiti sull'immobile	Sono consentiti unicamente gli interventi aventi finalità conservativa, con esclusione di interventi modificativi o ampliativi.	Sono consentiti gli stessi interventi ammessi sugli immobili *ab origine* legittimi.
Giurisprudenza in merito	Cons. Stato, Sez. VI, n. 482/2025; Corte cost. nn. 24/2022, 142/2024 e 86/2026.	Cons. Stato, Sez. VI, n. 6860/2024; Cons. Stato, Sez. IV, nn. 2848/2026 e 4155/2026.

Di recente, sono state pubblicate due contrastanti sentenze emesse dal Consiglio di Stato (n. 4155/2026) e dalla Corte costituzionale (n. 86/2026).

Da un lato, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una disposizione della Regione Sardegna che prevede la possibilità di compiere unicamente interventi conservativi su immobili condonati, ha respinto la questione di legittimità costituzionale e ribadito il principio secondo cui l'immobile condonato *"non può giovarsi delle normative che riconoscono vantaggi edilizi che esorbitino dagli interventi di manutenzione, ordinaria e straordinaria, e ristrutturazione finalizzati alla tutela dell'integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità"*, aderendo quindi all'orientamento più restrittivo di cui alla seconda colonna della tabella sopra che, tradizionalmente, qualifica il condono edilizio come una misura eccezionale, idonea ad evitare la demolizione e a consentire la circolazione del bene, ma non ad equipararlo ad un immobile legittimo sin dal momento della sua realizzazione. In questo senso, il condono non può costituire il presupposto giuridico per interventi edilizi diversi da quelli meramente conservativi e restano preclusi interventi modificativi o ampliativi.

Dall'altro, il Consiglio di Stato, aderendo al diverso orientamento di cui alla terza colonna della tabella sopra, ha stabilito che (i) le opere condonate divengono opere legittime dal punto di vista edilizio e, pertanto, (ii) non possono essere destinatarie di un trattamento giuridico diverso da quello dei manufatti legittimi sin dal momento della loro realizzazione o oggetto di sanatoria (anche, specificamente, in relazione ad interventi di incremento volumetrico) in assenza di una norma che differenzi in maniera esplicita le diverse fattispecie. Tale sentenza riprende quanto affermato nella precedente sentenza n. 2848/2026 del Consiglio di Stato, secondo la quale il rilascio di un titolo edilizio in sanatoria attribuisce all'immobile che ne è oggetto piena legittimità urbanistica e, conseguentemente, non vi è motivo di limitare a priori le possibilità di trasformazioni dello stesso.

Campi da padel: quando serve il permesso di costruire

a cura di Francesco Del Genio

La realizzazione di un campo da padel non può essere qualificata come un semplice intervento di adeguamento di un impianto sportivo preesistente quando, per le caratteristiche e la consistenza delle opere, determina una significativa trasformazione dello stato dei luoghi. Con la sentenza del 19 agosto 2026, n. 14330, il TAR Lazio ha ricondotto la realizzazione di quattro campi da padel alla categoria degli interventi di nuova costruzione, ritenendo necessario il previo rilascio del permesso di costruire.

La controversia riguardava quattro campi da padel da realizzare all'interno di un centro sportivo esistente sulla base di una SCIA alternativa al permesso di costruire. L'impostazione seguita trovava fondamento in una circolare di Roma Capitale del 2017, secondo la quale la trasformazione di un campo sportivo preesistente in campo da padel poteva essere qualificata come ristrutturazione edilizia leggera, mentre la realizzazione *ex novo* all'interno di un centro sportivo esistente poteva essere ricondotta alla ristrutturazione edilizia pesante.

Il TAR ha tuttavia disatteso tale ricostruzione e ricondotto la realizzazione dei campi da padel alla categoria degli interventi di nuova costruzione, in ragione delle loro caratteristiche costruttive. Diversamente dai tradizionali campi da calcio e da tennis, che possono essere realizzati mediante un mero movimento di terra senza alterare le originarie caratteristiche del suolo, i campi da padel necessitano della posa in opera di un massetto di cemento sul quale vengono installati il tappeto in fibra sintetica e le strutture perimetrali in vetro temperato, determinando così una significativa alterazione dello stato dei luoghi.

Nel caso concreto, tale conclusione era ulteriormente avvalorata dalle modalità di realizzazione dell'intervento: tre dei quattro campi interessavano l'area precedentemente occupata da un campo da calcetto in erba, integralmente rimosso e sostituito da una piattaforma in cemento, mentre il quarto era previsto sull'area occupata da una rampa carrabile. Per il TAR, non si trattava, quindi, di una mera riqualificazione dell'impianto esistente, ma di una significativa trasformazione fisica e funzionale delle aree interessate.

Il TAR chiarisce inoltre che una SCIA utilizzata per un intervento soggetto a permesso di costruire è inidonea a produrre effetti giuridici. Conseguentemente, il mero decorso del tempo non può determinare il consolidamento di una posizione favorevole in capo al privato. In tali casi, l'intervento dell'Amministrazione non costituisce esercizio del potere di autotutela, ma espressione dei poteri doverosi di vigilanza e ripristino della legalità edilizia.

I confini applicativi della Valutazione di Incidenza Ambientale ("VIncA") con riferimento alle attività che si svolgono nei siti della rete Natura 2000

a cura di Francesca Carlesi e Martina Carrozzini

Con nota del 5 giugno 2026, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha risposto all'interpello ambientale proposto dalla Regione Veneto, ai sensi dell'art. 3-*septies* del D.Lgs. n. 152/2006 (il "Codice dell'Ambiente") in relazione alla VIncA con riferimento alle attività che si svolgono nei siti della rete Natura 2000. Il Ministero ha risposto formulando i seguenti chiarimenti sui cinque quesiti posti dalla Regione:

1. Sulla nozione di "attività" ai fini della procedura di VIncA: né la Direttiva 92/43/CEE ("Direttiva Habitat") né la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea forniscono una definizione del termine. Il criterio dirimente, secondo i documenti di indirizzo della Commissione Europea, è la capacità di un piano o di un progetto di generare incidenze significative, sia dirette sia indirette, su un sito della rete Natura 2000, a prescindere dal fatto che lo stesso ricada all'interno o all'esterno del perimetro del sito interessato. Di conseguenza, ogni attività deve essere valutata caso per caso nel rispetto delle finalità della Direttiva Habitat.

2. Sulla rilevanza dell'assenza di un titolo autorizzativo: l'assenza della necessità di ottenere un titolo autorizzativo per lo svolgimento di determinate attività non vale, di per sé, a escludere tali attività dall'obbligo di VIncA.

3. Sulle attività corrispondenti alla mera fruizione del territorio: per tali attività – che non comportano l'installazione di manufatti/opere o alterazioni del suolo – può risultare sufficiente il rispetto delle misure di conservazione sito-specifiche approvate dall'Amministrazione competente, solo se le predette misure sono state formulate con la finalità di delimitare l'ambito di influenza di quella determinata attività su habitat, specie e integrità del sito. Per le attività non specificatamente ed esaurientemente regolamentate dalle misure di conservazione resta invece ferma la necessità di una verifica preliminare tramite lo *screening* di incidenza.

4. Sul principio di non duplicazione delle valutazioni ambientali: nessun automatismo esclude la VIncA in fase di attuazione di un piano o programma per le attività già oggetto di VIncA nell'ambito di una procedura di Valutazione Ambientale Strategica ("VAS"). Risulta, infatti, decisivo il livello di dettaglio adottato: solo se localizzazione, tipologia ed entità degli interventi, nonché il relativo effetto cumulativo, sono già stati determinati con sufficiente precisione, potrà valutarsi la non necessità di intraprendere una VIncA in fase di attuazione del piano o programma.

5. Sulle valutazioni tecniche preliminari e gli ambiti esclusi dalla VIncA: le valutazioni tecniche preliminari possono individuare all'interno dei siti della rete Natura

2000 ambiti per i quali la VIncA non sia necessaria, purché vengano condotte caso per caso e per singole categorie di intervento, dovendo escludersi che esse possano tradursi nell'individuazione generalizzata di porzioni di territorio escluse preventivamente dalla VIncA.

In linea generale, dunque, la VIncA è una procedura preventiva, vincolante, di verifica caso per caso, che non può prevedere soglie di assoggettabilità, elenchi di semplici esclusioni e/o l'introduzione di zone *buffer* in cui non applicare la predetta valutazione in assenza di opportune verifiche preliminari.

La nozione di "operatore" con riferimento ai procedimenti amministrativi connessi alla bonifica di siti contaminati.

Con nota del 13 luglio 2026, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha risposto all'interpello ambientale presentato dal Comune di Tito, ai sensi dell'art. 3-*septies* del Codice dell'Ambiente, volto ad ottenere chiarimenti in merito alla nozione di "operatore" di cui all'art. 302, comma 4, del medesimo Codice[1], con specifico riferimento ai procedimenti amministrativi connessi alla bonifica di siti contaminati. Il Ministero ha, in particolare, chiarito quanto segue:

1. Sulla imputazione soggettiva della figura dell'operatore negli affidamenti pubblici: la nozione di "operatore economico" propria del diritto degli appalti pubblici non coincide con quella di "operatore" ai fini ambientali, che richiede un elemento ulteriore, cioè la rilevanza ambientale dell'attività esercitata o controllata. Si identifica come operatore, ai sensi dell'art. 302, comma 4, del Codice dell'Ambiente: a) chi esercita un'attività professionale avente rilevanza ambientale; b) chi controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale; c) chi eserciti un potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività; d) il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività. Il controllo della Pubblica Amministrazione nell'ambito di un appalto pubblico non pare integrare, a parere del Ministero, un'ipotesi di "controllo" tale da valere quale criterio di attribuzione della responsabilità ambientale in sostituzione e/o in concorso della responsabilità diretta dell'operatore economico. In ogni caso, anche ove si voglia individuare un concorso tra chi "controlla" e chi "esercita" un'attività professionale, dovrà darsi prevalenza al soggetto che ha un rapporto diretto con il bene e che può attivarsi immediatamente, in ossequio al principio di precauzione.

2. Sull'obbligo di comunicazione in capo all'operatore economico che durante l'attività di cantiere constati una potenziale minaccia di danno ambientale: nell'ambito di un appalto pubblico, l'operatore economico deve, in ogni caso, effettuare la comunicazione ai sensi dell'art. 304, comma 2, del Codice dell'Ambiente, in ragione del rapporto diretto con il bene e dell'immediata conoscenza e percezione di una potenziale minaccia di danno ambientale.

1 Per «operatore» s'intende qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività.

2 Siti di Interesse Nazionale.

3. Sull'obbligo di comunicazione della ditta appaltatrice in area SIN[2] o a contaminazione diffusa: se una ditta appaltatrice esegue accidentalmente, in area SIN o a contaminazione diffusa, un'operazione potenzialmente pericolosa per le matrici ambientali, l'obbligo di comunicazione ai sensi dell'art. 304, comma 2, del Codice dell'Ambiente resta fermo in capo a chi genera la minaccia, senza poter essere limitato a una semplice informativa alla stazione appaltante, in quanto tale obbligo ha una chiara funzione di natura preventiva. Lo stesso vale nel caso in cui, in un sito a contaminazione diffusa, la minaccia di danno non sia causata da detto inquinamento a carattere diffuso, ma dall'attività dell'operatore economico, con conseguente applicazione dell'obbligo di procedere alla comunicazione di cui al citato art. 304.

RE-xtra News

Real Estate

CONTATTI

I professionisti di Legance sono a disposizione per qualsiasi chiarimento e approfondimento, anche in relazione a fattispecie specifiche.

Per ulteriori informazioni:



Giuseppe Abbruzzese

Partner
gabbruzzese@legance.it



Francesca Carlesi

Partner
fcarlesi@legance.it



Roberta Patrizia Giannotte

Senior Associate
rgiannotte@legance.it



Matteo Bianchi

Associate
mbianchi@legance.it



Giulia Massimo

Associate
gmassimo@legance.it



Carlotta Degli Effetti

Associate
cdeglieffetti@legance.it



Flavia Maria Veroux

Associate
fmveroux@legance.it



Filippo Grigolon

Associate
fgrigolon@legance.it

Legance

RE-xtra News

Real Estate



Valentina Brovedani

Associate
vbrovedani@legance.it



Martina Carrozzini

Associate
mcarrozzini@legance.it



Jessica Falcone

Associate
jfalcone@legance.it



Angela Maiuri

Associate
amaiuri@legance.it



Antonio Spampinato

Associate
aspampinato@legance.it



Francesco Del Genio

Associate
fdelgenio@legance.it

Legance

RE-xtra News

Real Estate



RE-xtra News
è un progetto di Legance

Contacts
osservatoriorealestate@legance.it

Edited by
Legance

Legance