

# RAPPORTO TRA STATO E REGIONI NELLA DISCIPLINA EDILIZIA: LA CASISTICA TRATTATA DALLA CORTE COSTITUZIONALE

di M. Barbara Cavallo – consigliere T.A.R. Napoli

## Introduzione

Lo scopo della presente relazione è fornire una ricognizione delle decisioni della Corte Costituzionale aventi rilevanza interpretativa o ricognitiva dei rapporti tra Stato e Regioni, in particolare – ma non necessariamente - alla luce del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (pubblicato nella Gazz. Uff. 20 ottobre 2001, n. 245, S.O.) (di seguito: TUED).<sup>1</sup>

Il TUED si compone di due parti, oltre alle disposizioni finali: la prima dedicata all'attività edilizia e la seconda dedicata alla normativa tecnica per l'edilizia.

Esso, quindi, costituisce **la legge quadro in materia edilizia** ma non riguarda l'intera materia dell'urbanistica.<sup>2</sup>

Per questa ragione la presente Relazione terrà conto principalmente delle sentenze che abbiano ad oggetto l'edilizia, nel complicato rapporto tra normativa statale e normativa regionale basata sul riparto di competenze successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione (l.c. 3 del 2001).

Il TUED, pertanto, proprio per la sua natura di “ legge-quadro”, da oltre 20 anni, funge da parametro interposto di costituzionalità.

Secondo il fondamentale insegnamento di Lavagna, ormai da anni fatto proprio dalla Corte Costituzionale, le norme interposte altro non sono che quelle norme non costituzionali che concorrono ad integrare il parametro

---

<sup>1</sup> Tutte le pronunce della Corte Costituzionale citate nel presente lavoro sono reperibili sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>2</sup> La Corte Costituzionale, nella sentenza **125/2017**, ha affermato che nel TUED trova sede la legislazione di cornice in materia edilizia e comprende norme dalla diversa estensione, sorrette da *rationes* distinte e infungibili, ma caratterizzate **dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili** una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale e consistenti nella formulazione di principi e norme generali che talvolta si traducono nella previsione di determinate procedure (cfr. sentenze n. 282 del 2016, n. 272 del 2016, n. 231 del 2016, n. 67 del 2016, n. 49 del 2016, n. 259 del 2014, n. 167 del 2014, n. 64 del 2013 e n. 309 del 2011).

dei giudizi di legittimità costituzionale, in forza del rinvio ad esse fatto da parte di alcune disposizioni della Carta fondamentale.

Nel caso dell'edilizia, dopo la riforma del Titolo V, il richiamo è dato dal riparto delle competenze fatto principalmente dai commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.

***1. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.***

***2. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [..]***

*l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;*

*m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*

*s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.*

***3. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:***

*[...] protezione civile;*

*governo del territorio;*

*[...]; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.*

*Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.*

***4. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.***

\*\*\*

La Relazione è strutturata nel seguente modo.

Preliminarmente si farà una breve disamina introduttiva sulle **sentenze che hanno approfondito e chiarito i rapporti tra Stato e Regioni in materia edilizia/governo del territorio**, partendo dai principi generali di riparto delle competenze e, quindi, dall'art. 117, co. 2 e 3 Cost., anche con

riferimento ai rapporti con le Regioni a Statuto speciale: gli Statuti speciali, infatti, hanno lo stesso rango della legge costituzionale.

Emergerà che le materie di **competenza concorrente**, tra cui il “governo del territorio”, presentano continui aspetti di collegamento e contiguità con materie di competenza esclusiva dello Stato, e quindi, precipuamente, con **m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; oppure s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, ma anche l) con la disciplina delle sanzioni penali e l’ordinamento civile.

Si passerà pertanto alla disamina di sentenze, alcune molto recenti, di particolare rilievo, sempre nel riparto di competenze, nei rapporti tra Stato e Regioni quando vengano in rilievo aspetti relativi alla legislazione edilizia in senso lato – compresa quella condonistica – rispetto alle materie di competenza esclusiva dello Stato come l’ambiente e il paesaggio

Infine, si tratterà delle sentenze che hanno riguardato direttamente o indirettamente il TUED, come norma interposta.

## **Rapporti tra Stato e Regioni in materia edilizia, partendo dai principi generali di riparto delle competenze**

Nonostante la **materia “governo del territorio” sia di competenza concorrente**, la Corte ha più volte affermato la **competenza esclusiva dello Stato** in materia edilizia con riguardo alla lettera l) del comma 2 dell’art. 117 (ordinamento civile), m) (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni) e s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, nonché con la disciplina delle sanzioni penali.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Sui principi fondamentali in tema di governo del territorio: M GORLANI, Quando è la Corte ad indicare i principi fondamentali di una materia di potestà concorrente, in Giur. Cost., 2011, 6, 4319-4328; C. BENETAZZO, Il “governo del territorio” tra interventi di semplificazione ed effetti “complicanti” di alcune esperienze regionali, in Riv. giur. urbanistica, 2015, I, 30-93; sulla individuazione dei principi fondamentali all’interno del testo unico dell’edilizia, cfr. A. RUSSO-S.AMOROSINO, in Testo unico dell’edilizia, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2015, 3 ss e 25 ss.; per un’ampia ricostruzione dei limiti derivanti dai principi fondamentali dettati dalla legislazione

Il criterio principe per l'impugnazione è, chiaramente, il riparto delle competenze legislative (art. 117).

Altre norme costituzionali oggetto di richiamo sono l'art. 3, l'art. 9 e l'art. 97.

L'impugnazione può avvenire sia in via principale, che è poi il caso più frequente, che in via incidentale da parte della Magistratura, quasi sempre quella amministrativa.

Tuttavia anche la **potestà legislativa concorrente, di cui al comma 3**, è stata considerata dalla dottrina come un punto di vista privilegiato di osservazione per lo studio del rapporto tra la legge statale e quella regionale; ciò perché, come è stato sottolineato, “è qui che si condensano – nella forma più limpida – i principali problemi che è necessario comporre per dare spiegazione dogmatica al fenomeno dei rapporti tra legge dello Stato e legge della Regione”.<sup>4</sup>

Questa considerazione è da ritenersi valida ancor più oggi, per svariate ragioni:

---

statale in materia di governo del territorio, v. R. CHIEPPA, Ancora sui principi fondamentali in materia di governo del territorio, sulle distanze minime tra le costruzioni e sugli interventi in zone sismiche, in *Giur. cost.*, 2017, 1, 463, 474; sulla potestà legislativa regionale in materia di edilizia: G. BERGONZINI, E. TOFFANO, La potestà legislativa regionale in materia di edilizia, alla luce delle modifiche apportate al titolo V della parte II Costituzione, in *Dir. regione*, 2003, 3, 380-396; S. MUSOLINO, Il legislatore regionale può limitare ma non ampliare l'operatività del condono oltre i limiti stabiliti dal legislatore statale, in *Corriere giur.*, 2006, 12, 1673-1678; D. DE PRETIS, Condono edilizio e Regioni: la Corte mantiene le sue promesse, in *Regioni*, 2006, 4, 832-839; A. ROCCELLA, *Tempus regit actum*, autonomia legislativa regionale e contributo per la sanatoria nel terzo condono edilizio, in *Riv. giur. edilizia*, 2009, 3, 1, 703-707; P. URBANI, Governo del territorio e disciplina concorrente: il caso dell'edilizia, in *Giur. it.*, 2012, 5, 1159-1163; A. DI MARIO, La definizione degli interventi edilizi spetta soltanto allo Stato, in *Corriere merito*, 2012, 5, 525-531; E. MITZMAN, La Corte costituzionale conferma i limiti della ristrutturazione edilizia mediante demolizione ricostruzione: le definizioni degli interventi edilizi come principi fondamentali della legislazione statale, tra governo del territorio e tutela del paesaggio nazionale, in *Regioni*, 2012, 1-2, 363-377; P. CERBO, La disciplina dei titoli edilizi fra (tanto) Stato e (sempre meno) Regioni, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, 4, 2, 92-108; A. IACOVIELLO, La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, pp. 360-382.

<sup>4</sup> A. STERPA, Dai “principi fondamentali” agli “indicatori”: nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale; osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237, in [www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=14038](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=14038); Corte cost., 27 giugno 2008, n. 239 (in *Giur. cost.*, 2008, 3, 2637).

- i) la potestà legislativa concorrente è presente in Costituzione per un numero più **ampio di materie** rispetto all'originario dettato costituzionale (anche se con formulazioni letterali differenti);
- ii) proprio alcune di queste materie sono caratterizzate da una **vocazione "trasversale"** rispetto alle competenze legislative residuali regionali;
- iii) i **"principi fondamentali"** hanno assunto, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001 (cd. riforma del titolo V), un ruolo di primo piano nelle dinamiche del regionalismo italiano, atteggiandosi in modo differente a seconda della materia di riferimento;
- iv) proprio nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente si sostanziano le più rilevanti aree di "co-governo" di Stato e Regioni.

Il Titolo V va letto alla luce del principio di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost).

Il legislatore costituzionale voleva ribaltare il sistema di ripartizione della potestà legislativa, creando un ordinamento nel quale le materie attribuite alla competenza - esclusiva o concorrente - dello Stato costituissero un "numero chiuso"

Ma non aveva calcolato che le materie, attribuite a differenti competenze, pur definite sulla carta, erano destinate inevitabilmente ad intrecciarsi tra di loro.

La Corte fu chiamata subito a pronunciarsi – con la celebre sentenza 303/2003 - perché le Regioni avevano impugnato la **legge n. 443 del 2001** (cd. legge obiettivo) e dei relativi decreti delegati (n. 190 e n. 198 del 2002) perché lesiva dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale in materia di "lavori pubblici".

L'art. 1 comma 1 attribuiva al Governo il compito di individuare le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

**La Corte ha stabilito che questa disposizione non lede alcuna prerogativa delle regioni, trattandosi, propriamente, di applicazione (legittima) dei principi di sussidiarietà e adeguatezza)**

Limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, significherebbe svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, **una deroga alla normale ripartizione di competenze**".

Ma come ha fatto la Corte a esplicitare da subito la deroga al riparto di competenze ?

Lo ha fatto rendendo flessibili i criteri di riparto delle competenze e **esaltando il principio di sussidiarietà**, che da amministrativa è diventata anche legislativa.

Secondo il **principio di sussidiarietà**, ogni ente può intervenire rispetto all'ente più vicino nella misura in cui gli obiettivi prefissati non possano essere conseguiti in maniera soddisfacente (secondo una scala di attribuzione di funzioni che inizia dal comune e, passando attraverso la provincia, la regione e lo Stato, termina con la ritenzione delle funzioni comuni di interesse sovranazionale all'Unione europea).

**Il principio di sussidiarietà è dunque sostanzialmente un criterio regolatore di competenze**, volto ad assicurare l'efficacia e l'efficienza dell'organizzazione dei pubblici poteri e, in definitiva, il "buon andamento" della funzione amministrativa (art. 97 Cost.).

Esso ha ricevuto vera e propria dignità costituzionale con la riforma del titolo V della Costituzione.

L'articolo 118 attribuisce "in radice" ai Comuni le funzioni amministrative "salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Nell'assumere valore e dignità di principio costituzionale, **la sussidiarietà, quale formula organizzatoria dei pubblici poteri, ha finito per assumere una dimensione "allargata" rispetto al passato**, ricca di potenzialità nuove quali, soprattutto, applicazioni "dinamiche e flessibili".

**Con la sentenza 303/2003 il principio di sussidiarietà è diventato fattore di flessibilità e dinamicità per il soddisfacimento di istanze unitarie.**<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> I commenti a Corte Cost. 303/2003 sono tantissimi. Tra questi S. BARTOLE, Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale, 578 ss.; S. AGOSTA, Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte conferme e (qualche) novità, in <http://www.federalismi.it>; Q. CAMERLENGO, Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); E. CARLONI, Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di

Infatti esso consente, applicato dinamicamente, di riallocare determinate competenze in capo allo Stato per esigenze di unitarietà: là dove è disposto che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni, possano essere **allocate a un diverso livello di governo per assicurarne l'esercizio unitario**, si introduce un **meccanismo dinamico che rende meno rigido non solo l'originario assetto delle funzioni amministrative ma, nel contempo, la stessa distribuzione delle competenze legislative.**

Ciò in quanto il **principio di legalità – il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge** – conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano regolare e organizzare funzioni amministrative attratte a livello nazionale.

---

uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n.303, 307 e 308 della Corte costituzionale, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); L. CARPANETO, La Corte interviene sull'applicazione del principio di sussidiarietà al settore delle infrastrutture, in *Dir. maritt.*, 2004, 3, 957 ss.; A. CELOTTO, La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 52 ss.; R. CHIEPPA, Inquinamento elettromagnetico ed installazione di infrastrutture per comunicazioni: è finita l'incertezza dopo le sentenze della Corte costituzionale?, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); F. CINTIOLI, Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza n. 303 del 2003, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); E. D'ARPE, La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza n. 303, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. D'ATENA, L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); M. DI PAOLA, Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it); R. FERRARA, Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale; F. FRACCHIA, Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa, entrambi in *F. it.*, 2004, 4, I, rispettivamente 1018 ss. e 1014 ss.; A. GENTILINI, Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità; A. MOSCARINI, Sussidiarietà e 'supremacy clause' sono davvero perfettamente equivalenti?, entrambi in *Giur. cost.*, 2003, 5, rispettivamente 2805 ss. e 2791 ss.; S. MACCABIANI, la Corte "compone" e "riparte" la competenza relativa al "governo del territorio", in *Riv. giur. edil.*, 2005, 5, II, 209 ss.; I. MASSA PINTO, Nota in margine alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una "opinione concorrente"; G. RAZZANO, La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003, entrambi in *Giur. it.*, rispettivamente 2004, 9, 1568 ss. e 2005, I, 201 ss., di G. MILO, Attribuzioni dei diversi soggetti che costituiscono la Repubblica: riflessioni critiche, in *Cons. St.*, 2004, 5, II, 1321 ss.; A. MORRONE, La Corte riscrive il Titolo V?, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); L. VIOLINI, I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e 'strict scrutiny', in *Le Regioni*, 2004, 587.

Affinché il principio di sussidiarietà possa legittimamente esplicare, nella sua versione dinamica, gli effetti di deroga al tendenziale riparto di competenze (amministrative e legislative), è peraltro necessario che si perfezioni al riguardo una “**intesa**” tra i diversi livelli di governo interessati: il predetto principio può operare quale fattore di flessibilità solo attraverso una sua “**procedimentalizzazione**”, ovvero attraverso la previsione di una disciplina che prefiguri “un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, da perfezionarsi secondo il canone della leale cooperazione”.

L’intesa e l’accordo in senso stretto sono veri e propri strumenti di **codecisione** (e non di mera partecipazione) che presuppongono il potere decisionale dei soggetti partecipanti alla definizione della materia di interesse comune.

Facendo questo, la Corte ha **attenuato** l'eccessiva rigidità dell'ordine delle competenze legislative disegnato dai commi 2, 3 e 4 del nuovo art. 117 Cost. **La deroga** al normale **riparto** delle competenze legislative contenute nel Titolo V è possibile ma deve fondarsi su una **valutazione dell'interesse pubblico sottostante, proporzionata e ragionevole e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.**

**Con la 303/2003**, si è chiarito che la normativa statale impugnata è costituzionalmente legittima solo laddove rispetti i principi fondamentali della materia oggetto di legislazione concorrente, nel caso, dell’edilizia. Solo in questo caso essa supera il vaglio di legittimità costituzionale, poiché si è costantemente escluso il potere del legislatore centrale di disciplinare nel dettaglio il regime delle singole attività di trasformazione del territorio.

E' merito della sentenza 303/2003 avere indicato una strada ingegnosa che consente di porre rimedio, sia pure con sforzi e difficoltà non indifferenti, alla grave lacuna mostrata dal sistema all’indomani della Riforma del Titolo V, attenuando l'eccessiva rigidità dell'ordine delle competenze legislative disegnato essenzialmente dai commi 2, 3 e 4 del nuovo art. 117 Cost.<sup>6</sup> La Corte ha reperito un meccanismo che, dinanzi alla imprevedibilità delle esigenze unitarie che possono insorgere negli ambiti più disparati, consente

---

<sup>6</sup>A. ANZON, Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni., in Giur. cost., 2003, 2783 ss.



al sistema di funzionare ragionevolmente e al principio di unità ex art. 5 Cost. di non correre il rischio di restare sguarnito.

Lo strumento specifico sul quale la Corte ha fatto leva per costruire la flessibilità del riparto delle competenze legislative è il **principio di sussidiarietà** di cui al comma 1 dell'art. 118 Cost., non isolatamente inteso, ma combinato con il principio di legalità.

Da questa disposizione costituzionale infatti la Corte non ricava direttamente un principio generale applicabile a tutti i tipi di attribuzioni oltre a quelle amministrative alle quali sole essa risulta espressamente riferita, come invece parte della dottrina aveva ipotizzato.

La Corte utilizza invece il principio di sussidiarietà soltanto come presupposto per l'operare dell'ulteriore e diverso principio di legalità.

E' quest'ultimo a consentire, anzi ad imporre, di coinvolgere nel meccanismo dinamico dell'art.118, comma 1 anche le potestà legislative.

Ad avviso della Corte, quindi, il principio dell'intesa o dell'accordo, che assume ora un rilievo peculiare, nonostante la sua presenza in Costituzione quale elemento fondante nella nozione di leale collaborazione, assume una fisionomia più definita, diventando complementare al principio di sussidiarietà.

In quest'ottica, mentre la leale collaborazione soddisfa esigenze di partecipazione e di consultazione attraverso strumenti di cooperazione e di dialogo di varia natura, l'intesa e l'accordo in senso stretto rappresentano veri e propri strumenti di codecisione e, come tali, presuppongono il potere decisionale dei soggetti partecipanti nella definizione della materia di interesse comune.

Alla luce di queste considerazioni, secondo la Corte, l'attrazione alla competenza statale di funzioni che, in base alla generale regola di riparto delle materie, spetterebbero alle regioni, può avvenire solo in virtù di una previa intesa con l'ente interessato. In tal modo, alle regioni non spetta un ruolo meramente consultivo, ma, al contrario, le stesse sono inserite a pieno titolo quali componenti dell'"organo" decisionale, partecipando direttamente alla sua volontà deliberativa.

Limitando il discorso agli ambiti di potestà legislativa statale concorrente - gli unici, secondo la Corte, ad essere toccati dalla normativa impugnata - la sentenza, parte dalla constatazione della tassatività della competenza statale per dichiarare subito dopo: "In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente ...significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltre misura istanze unitarie che, pur in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale, giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze.. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art.118, primo comma Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida...la stessa distribuzione delle competenze legislative".

Infatti le funzioni amministrative che lo Stato, in virtù di questa disposizione, può assumere quando se ne riveli necessario l'esercizio unitario al livello nazionale di governo, abbisognano anch'esse della indispensabile base legale. Sarà perciò il principio di legalità ad imporre che lo stesso Stato assuma anche le potestà legislative necessarie per dotare tali funzioni della copertura legale, organizzandole e regolandole al medesimo ed unitario livello, con la conseguente e logica esclusione di discipline legislative regionali differenziate. Che il meccanismo mobile dell'art. 118 richiedesse comunque l'intervento della legge per allocare le funzioni era una constatazione diffusa tra i commentatori, mentre, pur riscontrandone la necessità per la disciplina delle medesime funzioni specialmente se ricadenti negli ambiti della legislazione concorrente, ci si era fermati dinanzi all'ostacolo della assenza della titolarità per lo Stato di una congrua competenza legislativa. La sentenza invece fa un passo ulteriore, dichiarando in sostanza il principio di legalità quale fonte di legittimazione dell'ingresso del legislatore statale per una compiuta disciplina degli aspetti organizzativi e procedurali connessi alle funzioni assunte in sussidiarietà, non potendo "logicamente" tale disciplina da apporti differenziati delle singole Regioni. La combinazione sussidiarietà /legalità costituisce dunque un - tendenzialmente generale - presupposto di competenza del legislatore statale a cospetto di funzioni amministrative che richiedano l'esercizio unitario a livello nazionale. Una deroga siffatta all'ordine normale delle competenze legislative però - precisa la Corte - in tanto sarebbe concretamente ammissibile in quanto sostenuta da una valutazione proporzionata e non irragionevole della assunzione in sussidiarietà e in quanto accompagnata dalla previsione di appositi procedimenti di tipo collaborativo per l'esercizio delle funzioni amministrative avocate a livello centrale.

Quanto agli altri punti notevoli della sentenza, il primo punto è costituito dall'individuazione dell'assunzione di funzioni amministrative e legislative in sussidiarietà quale ipotesi derogatoria in cui il legislatore statale, nelle materie di legislazione concorrente, può adottare anche norme di dettaglio con efficacia suppletiva: in tale caso infatti, secondo la Corte, si determinerebbe solo una compressione temporanea non irragionevole alle competenze regionali, essendo tali norme finalizzate a garantire l'immediato svolgimento di funzioni preordinate al perseguimento di indifferibili esigenze unitarie. Ma, anche ammesso e non concesso che si possa trascurare la circostanza che in altro passo della sentenza appare nettamente esclusa la stessa possibilità di apporti legislativi regionali differenziati per il caso in discussione, resterebbe comunque da chiedersi: una simile giustificazione non si potrebbe invocare anche per rendere possibile l'operatività di nuovi "principi fondamentali" e cioè come giustificazione non eccezionale, ma generale per l'ingresso di norme statali di dettaglio suppletive?

Altro punto notevole è il riconoscimento dell'illegittimità - nelle materie di legislazione concorrente - di interventi dello Stato mediante regolamenti, di delegificazione o "autorizzati", perché esclusi dal 6° comma dell'art. 117 e perché comunque, non potrebbero, i primi, operare tra fonti poste in rapporto di separazione di competenza e non di gerarchia e non potrebbero i secondi, come fonte secondaria, vincolare le successive leggi regionali né incidere su quelle esistenti. Da non trascurare resta poi l'affermazione che le materie presenti nell'elenco del precedente art. 117 e non più menzionate dall'art. 117, commi 2 e 3, non debbano per ciò solo considerarsi transitate nella competenza regionale residuale/esclusiva: l' "urbanistica" infatti sarebbe stata incorporata nel "governo del territorio" di potestà concorrente, mentre i "lavori pubblici" "non integrerebbero oggi una vera e propria materia, ma si qualificerebbero a seconda dell'oggetto al quale afferiscono, potendo così essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato, ovvero concorrenti.

Sempre che la deroga al normale riparto delle competenze legislative contenute nel Titolo V, si fondi su una valutazione dell'interesse pubblico sottostante, proporzionata e ragionevole e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Per questo motivo, la disciplina sul regime degli interventi edilizi, contenuta nei commi da 6 a 12 dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, rientra nella materia del “governo del territorio”, oggetto di competenza concorrente, e non ha nulla che non sia riconducibile ad una enunciazione di principio e che possa essere qualificata normativa di dettaglio. Infatti, essa persegue il fine, che costituisce un principio dell'urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione; reitera il principio dell'onerosità del titolo abilitativo; fa salva la previgente normativa vincolistica, senza alterare il preesistente quadro delle relative competenze. Non è, pertanto, fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 6 a 12, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, sull'assunto che lo Stato avrebbe violato la competenza residuale delle Regioni in materia edilizia o, subordinatamente, la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio.

### **Altri principi generali**

Altro principio che va tenuto in considerazione, nel riparto di competenze, è quello per cui quando una **norma è riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale** (es. tutela dei beni culturali) le Regioni non possono emanare alcuna normativa, neppure meramente riproduttiva di quella.

Pertanto, la disposizione statale che prevede l'obbligo di rispetto della sagoma preesistente nelle ristrutturazioni aventi ad oggetto beni culturali vincolati è necessariamente operativa anche in ambito regionale.

Per questa ragione la sentenza **259/2014** ha ritenuto non fondata la q.l.c. dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge della Regione Veneto 29 novembre 2013, n. 32 - impugnato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto, ad avviso della Corte, la normativa regionale veniva censurata per non aver ribadito il divieto di modifica della sagoma – in caso di ristrutturazione edilizia – per

gli immobili siti in aree vincolate (il riferimento temporale è alla modifica del 2013, che ribadiva tale divieto per le aree vincolate).<sup>7</sup>

Nella decisione **203/2012**, che verrà menzionata anche in materia di Scia, la Corte afferma che la **competenza statale** esclusiva è prevista in relazione ai **“diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”**.

Essa, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost. La suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia.

Per la Corte, “l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto”.<sup>8</sup>

Questo titolo di legittimazione dell’intervento statale è invocabile “in relazione a **specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione**”<sup>9</sup>, e con esso è stato attribuito “al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”.<sup>10</sup>

Si tratta, quindi, **non tanto di una “materia”** in senso stretto, **quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie**, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Sull’impossibilità per le Regioni di emanare alcuna normativa, neppure meramente riproduttiva di quella statale, quando una norma è riconducibile ad un ambito materiale di esclusiva competenza statale, v. le sentenze nn. 18/2013, 271/2009, 153/2006 e 29/2006.

<sup>8</sup> Sentenze n. 322 del 2009 (quest’ultima, ad esempio, relativa al rilascio delle cd. certificazioni di qualità, che la Corte ha ritenuto rientrare nella competenza statale tramite la lett. m) dell’art. 177 comma 2); n. 168 e n. 50 del 2008; n. 387 del 2007.

<sup>9</sup> Sentenza n. 322 del 2009; sentenze n. 328 del 2006; n. 285 e n. 120 del 2005.

<sup>10</sup> Sentenze n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006.

<sup>11</sup> Sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002.

È stata ricondotta (sentenza **309/2011**) ai principi dell'edilizia la determinazione **delle macro-categorie di interventi costruttivi** di cui **all'art. 3 del TUED**<sup>12</sup>, posto che già la sentenza 303/2003 aveva ricondotto nell'ambito della normativa di principio in **materia di governo del territorio** le disposizioni legislative riguardanti i **titoli abilitativi** per gli interventi edilizi (punto 11.2 del Considerato in diritto): a fortiori sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono **le categorie di interventi**, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali. L'intero corpus normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi, con particolare riferimento alla distinzione tra le ipotesi di ristrutturazione urbanistica, di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia cosiddetta pesante, da un lato, e le ipotesi di ristrutturazione edilizia cosiddetta leggera e degli altri interventi (restauro e risanamento conservativo, manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria), dall'altro. La definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato.

In materia si veda Corte Cost. **68/2018**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 118, comma 1, lett. e), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui non prevede che le "opere interne alle unità immobiliari di cui all'art. 7, comma 1, lettera g)", siano sottoposte alla comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA). La disposizione regionale impugnata contrasta con i principi fondamentali della materia stabiliti dal legislatore statale contenuti nell'art. 6, commi 2, lett. a), e 4, del TUED, abrogati dall'art. 3, comma 1, lett. b), n. 4, del d.lgs. n. 222 del 2016, senza tuttavia mutare il quadro normativo dei principi fondamentali della materia. Infatti, le Regioni non possono differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a CIL e CILA, perché l'omogeneità funzionale della comunicazione preventiva rispetto alle altre forme di controllo delle costruzioni (permesso di costruire, DIA, SCIA) deve indurre a riconoscere alla norma che la prescrive – al pari di quelle che disciplinano i titoli abilitativi edilizi - la natura di principio fondamentale della materia

---

<sup>12</sup> In proposito v., per esempio, Corte cost., 23 novembre 2011, n. 309, in Giur. cost., 2011, 6, con nota di E. GORLANI, Quando è la Corte a indicare i principi fondamentali di una materia di potestà concorrente, 4319 ss.

La Corte ha dichiarato ill.cost. l'art. 27, comma 1 lett. d) della l.r. Lombardia 12/2005 proprio in quanto definiva come ristrutturazione edilizia interventi di demolizione e ricostruzione senza il vincolo della sagoma, in contrasto con il principio fondamentale stabilito (allora) dall'art. 3, comma 1, lettera d), TUED.

V. anche le note di E. MITZMAN, La Corte costituzionale conferma i limiti della ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione: le definizioni degli interventi edilizi come principi fondamentali della legislazione statale, tra governo del territorio e tutela del paesaggio, in *Le Regioni*, 2012, 1-2, 363 ss., e di P. URBANI, Governo del territorio e disciplina concorrente: il caso dell'edilizia cit., 1159 ss

del governo del territorio, in quanto volto a garantire l'interesse unitario ad un corretto uso del territorio.<sup>13</sup>

Per costante giurisprudenza costituzionale, la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del governo del territorio, vincolando così la legislazione regionale di dettaglio; pertanto, pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel TUED.<sup>14</sup>

Per ragioni analoghe sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., gli artt. 147 e 155 e 118, comma 2, lett. h), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, quest'ultimo nel testo impugnato e nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dall'art. 26, comma 7, della legge reg. Umbria n. 13 del 2016. Le norme regionali impuginate dettano la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli edifici e delle unità immobiliari, identificandone le tipologie, individuando i relativi titoli abilitativi richiesti e le connesse sanzioni, senza considerare che trattasi di materie di competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile e penale nonché attinenti ai principi fondamentali espressi in materia di governo del territorio.<sup>15</sup>

Tra tali principi va annoverato, ad esempio, **la semplificazione** nella configurazione delle tipologie di titoli edilizi.

Nella sentenza **49/2016** la Corte, su ricorso in via incidentale del Tar Toscana, ha annullato l'art. 84 bis, comma 2, lett. b), l.r. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, che riguardava le modalità dell'esercizio del potere amministrativo di vigilanza in materia di S.C.I.A., dopo la decorrenza del termine previsto nella normativa nazionale per l'assunzione dei provvedimenti di natura inibitoria e sanzionatoria.

In pratica, la legge regionale consentiva l'adozione di provvedimenti inibitori e sanzionatori "in caso di difformità dell'intervento dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi", derogando così alla legislazione nazionale vigente all'epoca dei fatti (cioè prima dell'entrata in vigore della l. 7 agosto 2015, n. 124), di cui all'art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241.

Il giudice remittente ha sottolineato come la disciplina regionale, ampliando l'ambito di applicabilità del potere autoritativo, non tenesse in considerazione un valore primario quale la tutela del legittimo affidamento dei singoli. La Regione Toscana, da parte sua, ha obiettato che la disposizione impugnata si limitava a regolare l'esercizio del potere amministrativo di vigilanza sull'attività edilizia, senza alterarne la fisionomia delineata nel combinato disposto degli artt. 19 e 21, l. n. 241/1990.

Secondo la Consulta, sono illegittime le **modalità alternative**, rispetto a quelle statali (art. 19 l. 241/90) di esercizio del potere amministrativo di **vigilanza** in materia di S.C.I.A., dopo la decorrenza del termine previsto

---

<sup>13</sup>Sentenze n. 282 del 2016 e n. 231 del 2016.

<sup>14</sup>Sentenza n. 282 del 2016, n. 231 del 2016, n. 49 del 2016 e n. 259 del 2014.

<sup>15</sup> Sentenze n. 49 del 2016, n. 259 del 2014, n. 139 del 2013, n. 102 del 2013 e n. 309 del 2011.

nella normativa nazionale per l'assunzione dei provvedimenti di natura inibitoria e sanzionatoria.

L'illegittimità della previsione impugnata deriva dalla **collocazione delle regole sui titoli abilitativi fra le norme di principio in materia di edilizia**, non derogabili dai legislatori regionali

Nella sentenza **237/2009**, la Corte ha ribadito che per l'individuazione della materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censure, **non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore**, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciandone gli aspetti marginali e riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato.<sup>16</sup>

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, nel caso in cui una **normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione**, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare **l'ambito materiale** che possa considerarsi nei singoli casi prevalente.

E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione<sup>17</sup>, il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

Da ciò consegue che una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni.<sup>18</sup> In tal caso, il vaglio di costituzionalità dovrà verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, che deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

In proposito, la Corte ha anche affermato che la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Sentenze n. 430 e n. 165 del 2007.

<sup>17</sup> Sentenza n. 50 del 2008.

<sup>18</sup> Sentenze n. 159 del 2008; n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005.

<sup>19</sup> Sentenza n. 430 del 2007.

Nella **materia del governo del territorio**, la Corte ha ripetutamente affermato)<sup>20</sup> che la disciplina del governo del territorio è “comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività” ed è, quindi, riconducibile, in definitiva, all’“insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio”.

In particolare, la Corte (sentenza n. **383 del 2005**) ha osservato che “la **competenza legislativa regionale in materia di “governo del territorio” ha dunque un ambito oggettivo assai esteso**, ma non può arrivare a comprendere tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio.

L'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la **valutazione dell'elemento funzionale**, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al “governo del territorio” e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati”.

Nella sentenza **189/2015** la Corte ha ribadito che, nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato in riferimento a **parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative** “soltanto qualora la violazione di questi comportamenti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, sia possibile verificare la **ridondanza** delle asserite violazioni sul relativo riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione”.<sup>21 22</sup>

---

<sup>20</sup> Sentenze n. 383 e n. 336 del 2005; n. 196 del 2004 e n. 307 del 2003.

<sup>21</sup> Sentenza n. 36 del 2014; fra le tante, sentenze n. 237 del 2009, n. 289 del 2008; sentenze n. 311 e n. 151 del 2012, n. 128 del 2011, n. 326 e n. 40 del 2010; n. 205 del 2013.

<sup>22</sup> Sui rapporti tra normativa statale di principio e normativa regionale di dettaglio nelle materie costituzionali a competenza ripartita, v. le sentenze nn. 278/2010, 16/2010, 340/2009, 401/2007. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia, v., per esempio, P. URBANI, Governo del



Applicando i principi della **189/2015** è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., l' art. 41, comma 4, d.l. 21 giugno 2013, n. 69 che, novellando l'art. 3, comma 1, lett. e.5) del TUED, include, tra gli interventi di nuova costruzione per i quali è richiesto il permesso di costruire, i “manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulottes, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee”, “**ancorché** siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno dei turisti”.

La previsione legislativa impugnata si inserisce nell'ambito della disciplina urbanistico-edilizia, la quale rientra nella materia del governo del territorio, affidata alla competenza ripartita tra Stato e Regioni. Pertanto, laddove la norma estende l'ambito oggettivo degli interventi di nuova costruzione, per i quali si richiede il permesso di costruire, a una serie di manufatti leggeri puntualmente indicati, si pone per l'eccessivo suo dettaglio in contrasto con le competenze regionali ledendo altresì la connessa competenza residuale in materia di turismo.

Infatti, corrisponde a un principio generale, inderogabile dai legislatori regionali, la necessità che sia rilasciato titolo edilizio in vista delle trasformazioni permanenti, ancorché realizzate mediante l'installazione di strutture mobili, purché esse non abbiano carattere di precarietà.

La disposizione impugnata prescriveva tale adempimento, invece, per la realizzazione di interventi edilizi non solo peculiari, ma anche relativi a manufatti non permanenti. Coerentemente, quindi, essa è stata annullata.

Nella sentenza **185/2016** la Corte ha riaffermato principi simili nell'ambito, sempre molto trasversale, **delle distanze tra costruzioni**.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera **g**), della legge reg. Molise n. 7 del 2015, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera **l**), e terzo comma, Cost., perché la disposizione impugnata, nel sostituire l'art. 2, comma 5, della legge reg. Molise n. 30 del 2009, “fermi restando i limiti stabiliti dalla normativa nazionale”, ha espressamente introdotto, per gli ampliamenti in sopraelevazione degli edifici esistenti, la possibilità di **derogare alle distanze fissate dal decreto ministeriale n. 1444 del 1968**.

La Corte ha costantemente affermato che “la **disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e**, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali,

---

territorio e disciplina concorrente: il caso dell'edilizia, in Giur. it., 2012, 5, 1159 ss. Sulla sentenza 189/2005 A. SIMONATI, La tutela delle attribuzioni regionali, tra principi dell'edilizia e coordinamento della finanza pubblica (ma nel rispetto della sussidiarietà).

solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al **governo del territorio**.

Dunque, se da un lato non può essere del tutto esclusa una competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici, dall'altro essa, interferendo con l'ordinamento civile, è rigorosamente circoscritta dal suo scopo il governo del territorio che ne detta anche le modalità di esercizio".<sup>23</sup>

Si è conseguentemente affermato che “nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza statale in materia di **“ordinamento civile” e concorrente in materia di “governo del territorio”, il punto di equilibrio è stato rinvenuto nell'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968**, che la Corte ha più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile.<sup>24</sup>

Tale disposto ammette distanze inferiori a quelle stabilite dalla normativa statale, ma solo “nel caso di gruppi di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planovolumetriche”.

In definitiva, le deroghe all'ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite se inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.<sup>25</sup>

Tali conclusioni meritano di essere ribadite anche alla luce dell'introduzione ad opera dall'art. 30, comma 1, 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 **dell'art. 2-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380**. La disposizione recepisce la ricordata giurisprudenza di questa Corte, inserendo nel testo unico sull'edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità delle deroghe solo a condizione che siano “inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio” (sentenza n. 134 del 2014).

Altro ambito di materia dal quale è possibile desumere i rapporti tra Stato e Regioni è quello della **prevenzione del rischio sismico**.

Con la legge 24 febbraio 1992, n. 225 il legislatore statale ha rinunciato ad un modello centralizzato **per una organizzazione diffusa a carattere policentrico in materia di prevenzione dei rischi**. Così, l'art. 107 del d.lgs.

---

<sup>23</sup> Sentenza n. 6 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 134 del 2014 e n. 114 del 2012; ordinanza n. 173 del 2011.

<sup>24</sup> sentenze n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011.

<sup>25</sup> Sentenze n. 6 del 2013; n. 134 del 2014.

n. 112 del 1998 attribuisce allo Stato “gli indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione in relazione alle varie ipotesi di rischio”, mentre le norme regionali possono attribuire alla Giunta regionale la definizione degli indirizzi per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici e idrogeologici, indirizzi che devono confluire nel piano territoriale regionale.

Pertanto, con la sentenza **129/2006**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale **dell'art. 19**, comma 2, lettera b), numero 2, e **dell'art. 10**, comma 1, lettera d), entrambi in relazione all'art. 55, comma 1, lettera b), e all'art. 57, comma 1, lettere a) e b), della legge della **Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12**, censurati, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto attribuiscono alla Regione, e non allo Stato, la predisposizione degli indirizzi e dei criteri generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, nonché delle direttive per la prevenzione del rischio sismico.

Dall'esame della suddetta normativa emerge che la Regione ha voluto solo disciplinare l'esercizio delle funzioni di prevenzione dei rischi nell'ambito del proprio territorio, ma ciò non implica un'invasione della sfera di competenza dello Stato, poiché la mancanza dell'esplicita menzione dell'obbligo di rispetto degli indirizzi nazionali non comporta la loro violazione.<sup>26</sup>

Tuttavia con la stessa sentenza la Corte ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale** dell'art. 27, comma 1, lettera e), numero 4, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 che sottopone l'installazione di torri e tralicci per impianti di radio-ricetrasmittenti e per ripetitori per i servizi di telecomunicazione ad un **iter autorizzatorio comunale** ulteriore rispetto a quello già previsto dall'art. 87 del d.lgs. n. 259 del 2003. Quest'ultima norma costituisce attuazione della delega contenuta nell'art. 41, comma 2, lettera a), della legge n. 166 del 2002 che, in materia di telecomunicazioni, prescrive la previsione di **procedure tempestive per la concessione del diritto di installazione di infrastrutture e la riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi**, tempestività delle procedure **che il legislatore nazionale ha posto come principio fondamentale operante nella materia “governo del territorio”** di competenza legislativa concorrente. Pertanto, la previsione di un ulteriore procedimento finalizzato al rilascio del permesso di costruire, che si sovrappone ai controlli spettanti all'ente locale nell'ambito del procedimento unificato, rappresenta un inutile appesantimento dell'iter autorizzatorio per l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti, in contrasto con le esigenze di tempestività e contenimento

---

<sup>26</sup> Sul fatto che il legislatore, con la legge n. 225 del 1992, abbia rinunciato “ad un modello centralizzato per una organizzazione diffusa a carattere policentrico” v., sentenza n. 327/2003.

dei termini, con conseguente illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. (v. sentenza 336/2005).

Sempre in materia del Governo del territorio la Corte ha avuto modo di affermare alcuni limiti al potere regionale nella materia della **reiterazione dei vincoli urbanistici** con la sentenza **102/2013**.

Anche in questo caso, l'oggetto è una legge regionale della regione Lombardia, la cui q.l.c. è stata sollevata dal Tar Brescia.

La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 14 della legge della Regione Lombardia 27 febbraio 2007, n. 5, che salvaguarda il potenziamento dell'aeroporto di Montichiari, stabilendo il divieto nell'ambito territoriale limitrofo all'aeroporto, di interventi edificatori fino all'entrata in vigore del Piano territoriale regionale d'area (PTRA) di Montichiari e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2011.

La disposizione è stata ritenuta contrastante con l'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto il termine finale, più volte reiterato dal legislatore regionale, è in contrasto con il principio, ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, del **necessario indennizzo nel caso di reiterazione di vincoli urbanistici** che comportino l'inedificabilità, e **viola la competenza legislativa statale nella materia concorrente del governo del territorio**.

In particolare, la fattispecie normativa risulta essere affetta dai seguenti vizi: a) la violazione dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di attività edilizia (nel caso di specie il differimento temporale dello *ius aedificandi*, riconosciuto per un periodo di anni ben superiore a quello fissato dalla legislazione statale); b) l'indeterminatezza dei tempi dell'iter procedimentale (dato che i differimenti a volta a volta operati hanno indicato dei termini finali che venivano successivamente prorogati); c) l'adozione di misure non meramente sospensive, ma di divieto all'attività edificatoria.<sup>27</sup>

## **Rapporti tra legislazione delle Regioni a Statuto speciale e competenze statali.**

Il rapporto controverso tra le competenze statali e quelle regionali trova terreno fertile laddove la legislazione in materia edilizia sia stata considerata

---

<sup>27</sup> In materia di reiterazione dei vincoli urbanistici, si vedano le sentenze nn. 243/2011; 314/2007; 167/2009; 179/1999 e 262/1997.

di **competenza primaria di una Regione a Statuto speciale**, perché così ha stabilito lo Statuto.

La Corte (sentenza **189/2016**) ha precisato che il legislatore statale conserva “il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come “**riforme economico-sociali**”: tra queste vi è la materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali.”<sup>28</sup>

Con la sentenza n. **196/2004** – in relazione al cd. terzo condono – la Corte ha affermato che le previsioni concernenti la **determinazione massima dei fenomeni condonabili integrano norme di grande riforma economico-sociale** che, sulla base degli statuti, costituiscono un limite per le potestà legislative primarie delle regioni ad autonomia speciale, come tali idonee a vincolare la potestà legislativa primaria regionale, essendo priva di contenuto riformatore e non attenendo a un bene comune di primaria importanza per la vita sociale ed economica, come invece richiederebbe la costante giurisprudenza costituzionale.<sup>29</sup>

La Corte si è pronunciata sul punto molto di recente con la **sentenza n. 252 del 2022**, con la quale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo).

La questione è stata sollevata dallo Stato contro la Regione Siciliana La legge regionale riapriva – con una norma definita di interpretazione autentica – i termini per il condono edilizio di opere abusive realizzate in aree sottoposte a taluni vincoli idrogeologici, culturali e paesaggistici. La disciplina è stata ritenuta lesiva della riserva allo Stato della tutela dell’ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.), in quanto in

---

<sup>28</sup> Con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia “edilizia ed urbanistica” (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso, anche la sentenza n. 536 del 2002).

<sup>29</sup> Vengono richiamate le sentenze n. 198 del 2018, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007.

contrasto con la normativa statale di riferimento (art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge n. 269 del 2003).

La particolarità della questione risiede nel fatto che la disposizione impugnata è pacificamente espressione della **competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio** (art. 14, primo comma, lettere f ed n), e quindi in teoria dovrebbe avere il medesimo rango delle disposizioni costituzionali che attribuiscono competenza esclusiva allo Stato nelle medesime materie.

**Tuttavia, per la Presidenza del Consiglio, tale norma, nell'estendere l'ambito di applicazione del condono edilizio alle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa, contrasterebbe con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 32, comma 27, lettera d), del citato d.l. n. 269 del 2003, come convertito, che esclude il condono in presenza di vincoli relativi;** limitazione, questa, introdotta dallo Stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

In particolare, la disposizione impugnata, limitando espressamente l'esclusione della sanatoria alle sole aree sottoposte a vincoli di "inedificabilità assoluta", estenderebbe implicitamente il condono edilizio anche alle opere realizzate nelle aree soggette ad altri possibili vincoli (di cosiddetta inedificabilità relativa), in violazione dell'invocato parametro interposto.

Va premesso che la Regione Siciliana ha una legislazione in parte speciale, sia in materia di edilizia che di condono. In particolare:

- la R.S. ha recepito il TUED con una sua legge, che è la l.reg. 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380);

- **l'art. 24 della legge reg. 5 novembre 2004, n. 15** (Misure finanziarie urgenti. Assestamento del bilancio della Regione e del bilancio dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana per l'anno finanziario 2004. Nuova decorrenza di termini per la richiesta di referendum), **ha attuato in Sicilia il cosiddetto terzo condono edilizio, introdotto dall'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269**, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326.

Con l'art. 1, comma 1, la legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19 (Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2016, n. 16 in materia di compatibilità delle costruzioni realizzate in aree sottoposte a vincolo), il legislatore regionale ha inteso fornire **l'interpretazione autentica proprio dell'art. 24** della legge della Regione Siciliana 5 novembre 2004, n. 15.

E ha inserito, nella citata l.r. 16/2016, l'art. 25-bis, rubricato "Norme di interpretazione autentica", in base al quale:

"1. L'articolo 24 della legge regionale 5 novembre 2004, n. 15 si interpreta nel senso che sono recepiti i termini e le forme di presentazione delle istanze presentate ai sensi dell'articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e pertanto resta ferma l'ammissibilità delle istanze presentate per la regolarizzazione delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta nel rispetto di tutte le altre condizioni prescritte dalla legge vigente. 2. Per la definizione delle pratiche di sanatoria di cui al presente articolo, gli enti competenti rilasciano il nulla osta entro i termini previsti dalla normativa vigente" (90 giorni, in base al comma 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata).

Pertanto, ai sensi del citato art. 24, comma 1, come interpretato:

-è consentita, dalla data di entrata in vigore della legge, la presentazione dell'istanza per il rilascio della concessione edilizia in sanatoria "ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003";

- inoltre, in forza dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021, l'art. 24 deve essere interpretato nel senso che è **ammissibile la sanatoria delle opere abusive "realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta"**.

La PCM ha sollevato questione di l.c. in riferimento agli artt. 3, **117, secondo comma, lettere l) ed s)**, 123 e 127 della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 14 e 27 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

L'Avvocatura generale dello Stato premette che l'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, consentiva, al fine di regolarizzare il settore edilizio, il condono delle opere abusive esistenti mediante il rilascio del titolo abilitativo alle condizioni stabilite dalla stessa norma statale e dalle

normative regionali, fatte comunque salve le competenze delle Regioni a statuto speciale (commi da 1 a 4).

A differenza delle due leggi sul condono precedenti (1985, 1994) l'art. 32 ha espressamente escluso **dall'ambito di applicazione del terzo condono le opere abusive realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa (comma 27, lettera d), la cui sanatoria era invece ammessa dai precedenti condoni.**

In tale ambito con l'art. 24 della legge regionale n. 15 del 2004, la Regione Siciliana aveva integralmente recepito quanto stabilito dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, e quindi doveva ritenersi che non fossero ammissibili le istanze presentate per la regolarizzazione delle opere realizzate in aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa, appunto escluse dal citato comma 27, lettera d), dell'art. 32.

**Non** poteva dunque continuare ad **applicarsi l'art. 23 della legge della Regione Siciliana 10 agosto 1985, n. 37** (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), che, nel recepire il primo condono, **ammetteva** tale misura anche con riguardo alle opere realizzate in aree soggette a vincolo di inedificabilità relativa dietro nulla osta dell'autorità competente per il vincolo, **limitando il divieto di sanatoria solo in relazione alle zone caratterizzate da inedificabilità assoluta.**

In tal senso, nel ricorso vengono richiamate alcune sentenze della Corte di cassazione secondo cui "il legislatore regionale, a differenza di quanto accaduto con la L.R. n. 37 del 1985, ha recepito nell'ambito territoriale della Regione Sicilia, la L. n. 326 del 2003, art. 32 direttamente e integralmente e cioè sia con riguardo alle forme che ai limiti ivi previsti tra cui, anche, la previsione di cui al comma 27, lettera d), per la quale la concessione edilizia in sanatoria non può essere rilasciata per interventi di nuova costruzione in aree sottoposte ai vincoli ivi citati" (viene richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione terza penale, n. 30693 del 2021).

Il ricorrente evidenzia che, sulla base del medesimo orientamento, **la legge reg. Siciliana n. 37 del 1985 non potrebbe dunque prevalere sulla normativa statale sopravvenuta che disciplina in ogni suo aspetto il condono edilizio, anche tenuto conto della posteriorità temporale di quest'ultima rispetto alla prima<sup>30</sup>.**

Da qui l'impugnazione dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 29 luglio 2021, n. 19, che non avrebbe potuto interpretare autenticamente l'art. 24 l.r. 15/2004, stabilendo che la regione siciliana, in virtù della sua autonomia statutaria, avrebbe potuto approvare una normativa condonistica contrastante con quanto stabilito dall'art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito: l'art. 32 d.l. 269 non sarebbe derogabile da parte del legislatore regionale e infatti l'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004 lo aveva integralmente recepito.

Più nello specifico, **i limiti statali al condono edilizio** assurgerebbero nel caso delle **regioni ordinarie** a principi fondamentali sanciti dallo Stato nella materia, di competenza legislativa concorrente, del governo del territorio e,

---

<sup>30</sup> Vengono richiamate le sentenze della Cass. Pen., III, 8 aprile 2016, n. 45527, e 27 ottobre 2011, n. 45977.



**nel caso delle regioni ad autonomia speciale**, a norme di **grande riforma economico-sociale**.

A quest'ultimo riguardo, nel ricorso viene richiamata la sentenza n. 196 del 2004 con cui – in relazione al terzo condono – la Corte ha affermato che le previsioni concernenti la determinazione massima dei fenomeni condonabili integrano norme di grande riforma economico-sociale che, sulla base degli statuti, costituiscono un limite per le potestà legislative primarie delle regioni ad autonomia speciale.

La Corte avrebbe ripetutamente sancito la prevalenza del potere legislativo statale nel vincolare la competenza **legislativa regionale, anche esclusiva**, allorché le leggi nazionali dettino norme di riforma economico-sociale nella materia della tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, onde evitare una lesione diretta dei beni culturali e paesaggistici, con conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale.

Il limite al condono edilizio posto dall'art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, rientrerebbe a pieno titolo nell'ambito delle norme di grande riforma economico-sociale, proprio in quanto introdotto a salvaguardia delle esigenze di tutela dei beni culturali e del paesaggio (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

La disposizione impugnata eccederebbe quindi dai limiti alla potestà legislativa regionale sanciti dallo statuto di autonomia e violerebbe i parametri costituzionali che regolano la formazione delle leggi regionali, con invasione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La Regione si è difesa ricordando che sulle modalità di recepimento del terzo condono edilizio, ad opera dell'art. 24 della legge reg. Sicilia n. 15 del 2004, si è instaurato un nutrito contenzioso nell'ambito del quale **il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana**, prendendo posizione per la prima volta con il **parere n. 291 del 2010**, avrebbe interpretato in termini del tutto condivisibili il citato art. 24, lettura che sarebbe stata appunto recepita dalla disposizione impugnata.

In particolare, il CGARS avrebbe reiteratamente affermato che il divieto di cui all'art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, **andrebbe inteso in Sicilia come riferito unicamente ai vincoli assoluti e non anche a quelli relativi**.

A sostegno di tale assunto, nel parere n. 291 del 2010 sarebbe richiamato l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 37 del 1985, attuativa del primo condono edilizio introdotto dalla legge n. 47 del 1985, ai sensi del quale “[la legge n. 47 del 1985] e successive modifiche e integrazioni si applica, ad eccezione degli artt. 3, 5, 23, 24, 25, 29 e 50, nella Regione Siciliana con le sostituzioni, modifiche e integrazioni della presente legge”.

Il CGARS avrebbe quindi evidenziato che l'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 37 del 1985 sostituisce con un unico articolo **gli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 i quali, nella loro formulazione originaria**, ammettevano – nel definire le condizioni di applicabilità del condono – la sanatoria delle opere abusive realizzate in zone soggette a vincoli di inedificabilità relativa.

In virtù dell'accorpamento indicato, il testo dei citati artt. 32 e 33 vigente nella Regione Siciliana sarebbe impermeabile alle modifiche successivamente apportate dalla legislazione statale e quindi coinciderebbe tuttora con la versione iniziale.

La vigenza di quanto originariamente previsto dagli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 si tradurrebbe – ha sostenuto il CGARS nel parere citato – secondo un'eggesi necessariamente sistematica, nella “salvezza” di quanto previsto dall'art. 23 della legge reg. Siciliana n. 37 del 1985 che li ha recepiti, con la conseguenza che in Sicilia il divieto di cui all'art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, “deve considerarsi riferito unicamente ai vincoli “assoluti”, e non anche a quelli cosiddetti relativi; per i quali ultimi può, invece, ottenersi la concessione in sanatoria, ove si realizzino tutte le altre condizioni stabilite dal predetto art. 32-33, ancora vigente nella Regione”.

D'altro canto, nell'indicare i limiti al condono edilizio, proprio l'art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, farebbe espressamente salva, nel suo incipit, la disciplina contenuta negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985, che, nel caso della Regione Siciliana, rimarrebbero insensibili alle modifiche apportate successivamente dal legislatore statale, tra le quali appunto rientrerebbero i limiti introdotti dal comma 27 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito.

Inoltre, non consistendo lo scopo di un vincolo di inedificabilità relativa nell'impedire in sé l'edificazione, bensì nel conformarla secondo modalità che la rendano compatibile con la tutela dell'interesse in funzione del quale il vincolo è stato posto, ammettere la sanatoria di opere realizzate in presenza di un vincolo relativo all'esito di una valutazione postuma, ma di contenuto analogo, non determinerebbe alcun arretramento di tutela del patrimonio culturale.

Oltretutto, il divieto di cui all'art. 32, comma 27, lettera d), del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, nemmeno integrerebbe una norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto tale idonea a vincolare la potestà legislativa primaria regionale, essendo priva di contenuto riformatore e non attenendo a un bene comune di primaria importanza per la vita sociale ed economica, come invece richiederebbe la costante giurisprudenza costituzionale (vengono richiamate le sentenze n. 198 del 2018, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007).

A riscontro di tale assunto, viene osservato che l'art. 32, comma 1, della legge n. 47 del 1985, come modificato dal comma 43 dell'art. 32, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, nel suo incipit prevede testualmente che, “[f]atte salve le fattispecie previste dall'art. 33, il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo, è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso [...]”.

**Risulterebbe, quindi, confermata la condonabilità di opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo relativo**, con la conseguenza che, nella determinazione massima dei fenomeni condonabili su cui non potrebbe incidere il legislatore regionale, non andrebbe inclusa la sanatoria degli abusi commessi nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa.

Ciò risulterebbe avvalorato anche dai commi 14, 15, 16 e 17 dell'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, che prevedono la possibilità di sanatoria degli abusi realizzati su aree di proprietà statale, qualora sussista la disponibilità dello Stato a cedere a titolo oneroso la proprietà dell'area su cui insiste l'opera abusiva, anche nel caso di aree soggette ai vincoli di cui all'art. 32 della legge n. 47 del 1985.

La Corte ha ritenuto **fondate le questioni promosse in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e 14 dello statuto della Regione Siciliana.**

La Corte ha più volte affermato che, in **relazione alle competenze legislative di tipo primario** previste dagli statuti speciali, **lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale**, con riguardo alla disciplina del condono edilizio, è circoscritto – oltre che dal limite della materia penale – da “quanto è immediatamente **riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di “grande riforma”** (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili)”.<sup>31</sup>

In riferimento al caso in esame, assurgono pertanto a **norme di grande riforma economico-sociale le previsioni statali relative alla determinazione massima dei fenomeni condonabili**, cui devono senz’altro ricondursi quelle che individuano le tipologie di opere insuscettibili di sanatoria ai sensi dell’art. 32, comma 27, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, incluso il limite di cui alla lettera d).

Quest’ultimo, infatti, è stato introdotto dal legislatore statale nell’esercizio della competenza legislativa esclusiva, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disposizione impugnata, a dispetto della qualificazione fornita dal legislatore regionale, **ha carattere innovativo** perché – consentendo, con efficacia retroattiva, la sanatoria delle opere realizzate nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa – è in evidente contrasto con quanto stabilito dalla disposizione che intende interpretare.

Già sulla base della sua portata letterale, infatti, l’art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004 richiama espressamente l’art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, nella sua integralità. Di conseguenza, tale rinvio riguarda non solo i termini e le forme della richiesta di concessione in sanatoria, ma anche i limiti entro i quali questa deve essere rilasciata, tra cui quello previsto dal citato comma 27, lettera d), dell’art. 32, che attribuisce “carattere ostativo alla sanatoria anche in presenza di vincoli che non comportino l’inedificabilità assoluta”.<sup>32</sup>

Fra questi, ma non solo, come prescrive la citata lettera d), vi sono “i **vincoli** imposti a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali,

---

<sup>31</sup> Sentenza n. 196 del 2004; in senso conforme, sentenza n. 232 del 2017.

<sup>32</sup> Sentenza n. 117 del 2015; in senso conforme, sentenze n. 181 del 2021, n. 225 del 2012, n. 290 e n. 54 del 2009 e n. 196 del 2004.

regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di tali opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”.

La Corte Cost. condivide l’interpretazione data dalla Corte di cassazione penale, chiarendo che la legge reg. Sicilia n. 37 del 1985, nel recepire il primo condono edilizio, che ammetteva la sanatoria in presenza di vincoli relativi, **non può prevalere sulla normativa statale sopravvenuta** che disciplina, in ogni suo aspetto, il terzo condono edilizio e che è anch’essa recepita dalla citata legge reg. Siciliana n. 15 del 2004.<sup>33</sup>

La Corte non condivide, invece, il parere del CGARS 291/2010, secondo cui, nell’ambito della Regione Siciliana, dovrebbe continuare ad applicarsi la disciplina attuativa del primo condono edilizio, prevista dalla legge n. 47 del 1985, preclusiva della sanatoria solo a fronte di vincoli di inedificabilità assoluta.

Deve dunque escludersi che l’applicabilità del condono edilizio in presenza di vincoli relativi possa rientrare “tra le possibili varianti di senso del testo originario” dell’art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004.<sup>34</sup>

La Corte ribadisce che la disposizione impugnata, nella sua portata innovativa, è espressione della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell’urbanistica e della tutela del paesaggio (art. 14, primo comma, lettere f ed n), **tuttavia è altresì vero che essa, ai sensi dello stesso art. 14, deve essere esercitata “senza pregiudizio” delle riforme economico-sociali**, che assurgono, dunque, a **limite “esterno” della potestà legislativa primaria**. Le “grandi riforme” sono quindi individuate, nel caso di specie, dal legislatore nazionale nell’esercizio delle sue competenze esclusive in materia di ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

---

<sup>33</sup> Cass. Pen., sez. III, 24 giugno 2021, n. 30693, 8 aprile 2016, n. 45527, e 27 ottobre 2011, n. 45977.

<sup>34</sup> Sentenze n. 70 del 2020 e n. 73 del 2017.

## **Rapporti tra Stato e Regioni nel sistema del governo del territorio laddove si intersechino competenze trasversali**

**Alcuni cenni veloci a sentenze in materie dove si intersecano competenze trasversali tra Stato e Regioni.**

Si tratta di materie dove la legislazione statale detta sempre la normativa di principio e quella regionale ha tuttavia un'importante e imprescindibile funzione di dettaglio.

Già si è detto che con la sentenza 303/2003 si è elaborato il principio di “sussidiarietà legislativa”.

Infatti, dopo la riforma del Titolo V, la Corte ha dovuto trovare un sistema per mantenere ferme le nuove competenze costituzionali regionali nella consapevolezza che esse non potessero da sole arrivare al risultato, ma andava giustificato il ruolo dello Stato.

Oltre a questo, la Consulta ha trovato una “seconda via” per giustificare, in termini di legalità, il ruolo statale: lo ha fatto **espandendo all'estremo i significati possibili delle “clausole di competenza trasversale”**.<sup>35</sup>

Al contrario della sussidiarietà legislativa, che la Corte ha sostanzialmente creato con la sentenza 303/2003, **le clausole di competenza trasversale** esistono nel testo della Costituzione e si identificano con materie di competenza esclusiva, che, all'occasione, vengono utilizzate per giustificare l'attribuzione allo Stato di una competenza anche in ambito di riparto “concorrente”, diventando principi generali di competenza statale ai sensi del comma 3 dell'art. 117.

Una è la **tutela della concorrenza**, per esempio, ma ci sono anche **i livelli essenziali delle prestazioni e, naturalmente, la tutela dell'ambiente**.

I livelli essenziali delle prestazioni sono una competenza che, oltre alla materia edilizia, possono riguardare tantissime altre materie.

La tutela dell'ambiente, come si intuisce, si interseca continuamente col governo del territorio, e la sentenza 252/2022 ne è la prova.

**In sostanza, i principi ricavabili da competenze esclusive in materia statale, vengono, di volta in volta, trasformati dalla Corte in competenze trasversali, determinando così – non sempre, ma spesso –**

---

<sup>35</sup> FALCON, le materie trasversali: tutela dell'ambiente tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni (cercare la rivista)

**l'attribuzione allo Stato di potestà legislativa “ di principio”, unendo virtualmente i commi 2 e 3 dell'art. 117.**

## **LA SCIA**

L'istituto della S.C.I.A. edilizia è ricondotto (sentenza **164/2012**):

- alla determinazione, riservata alla competenza legislativa statale, dei livelli essenziali delle prestazioni, ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost., dal momento che anche l'attività amministrativa “può assurgere alla qualifica di prestazione”, sicchè l'istituto va correttamente inquadrato fra gli strumenti di semplificazione dell'attività amministrativa, che devono essere uniformemente applicati sull'intero territorio nazionale;<sup>36</sup>
- ai principi fondamentali in materia di governo del territorio (art. 117 comma 3).

Con la sentenza **203/2012**, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. **49, comma 4-ter**, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, impugnato dalla Provincia autonoma di Trento, nella parte in cui, qualificando la disciplina della “Segnalazione certificata di inizio attività” (SCIA), contenuta nel comma 4-bis, che modifica l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come attinente alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., e **costituente livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m)**, e prevedendo che “le espressioni “segnalazione certificata di inizio attività” e “SCIA” sostituiscono,

---

<sup>36</sup> Per la Corte, le esigenze di semplificazione e di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale valgono anche per l'edilizia. “È ben vero che questa, come l'urbanistica, rientra nel «governo del territorio”, materia

appartenente alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Tuttavia, a prescindere dal rilievo che in tale materia spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali (nel cui novero va ricondotta la semplificazione amministrativa), è vero del pari che nel caso di specie, sulla base degli argomenti in precedenza esposti, il titolo di legittimazione dell'intervento statale nella specifica disciplina della SCIA si ravvisa nell'esigenza di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale. In altri termini, si è in presenza di un concorso di competenze che, nella fattispecie, vede prevalere la competenza esclusiva dello Stato, essendo essa l'unica in grado di consentire la realizzazione dell'esigenza suddetta

rispettivamente, quelle di “dichiarazione di inizio attività” e “DIA”, non solo riguardo alla previgente normativa statale, ma anche a quella regionale, **avrebbe violato le competenze provinciali statutarie** o comunque quelle del Titolo V della Parte II della Costituzione, in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 o comunque avrebbe violato il principio di leale collaborazione.

L'art. 10 della l. cost. 3 del 2011 riguarda la cd. clausola di maggior favore “Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

Alla luce della condizione di svantaggio in cui le Regioni speciali erano state poste con la revisione della l. cost. 2/2001, il legislatore della riforma ha voluto prevede questa clausola di equiparazione, in cui si prevede che “sono stati estesi anche alle autonomie speciali una serie di maggiori poteri riconosciuti alle Regioni di diritto comune.

L'art. 10 ha prodotto un ampliamento degli spazi di autonomia delle Regioni speciali sotto due aspetti. Da un lato, si è estesa la previsione della eliminazione del controllo di legittimità e di merito sugli atti regionali, determinando una totale equiparazione tra Regioni ordinarie e speciali; dall'altro si sono attribuiti maggiori poteri di disciplina nelle materie di cui al Titolo V della Costituzione. Il che significa che, nelle materie in cui l'ente ad autonomia differenziata ha una competenza più ampia di quella spettante alla Regione ordinaria, lo Statuto deroga alla disciplina costituzionale con la conseguente flessibilità delle norme che riconoscono poteri statali nelle materie che ne formano oggetto.

La questione della SCIA era stata sollevata dalla provincia autonoma di Trento, equiparata, come specialità, alle cinque Regioni ad autonomia speciale.

La Corte ha dichiarato non fondata la questione, stabilendo che la disciplina in materia di SCIA assicura la prestazione specifica di una attività amministrativa, circoscritta all'inizio della fase procedimentale, strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, **che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica**, tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima, Essa quindi giustifica il richiamo al **livello essenziale delle prestazioni** concernenti i **diritti civili e sociali** e permette una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione, e può riguardare anche la materia edilizia, come ora in modo espresso dispone l'art. 5, comma 1, lettera b), e comma 2, lettere b) e c), del

d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011.

**La Corte ha stabilito che solo lo Stato può assicurare l'uniformità di tale disciplina, a livello nazionale.**

Il principio di semplificazione, ormai da gran tempo radicato nell'ordinamento italiano, è altresì di diretta derivazione comunitaria (Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, attuata nell'ordinamento italiano con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59). Esso, dunque, va senza dubbio catalogato nel novero dei principi fondamentali dell'azione amministrativa.<sup>37</sup>

Sempre in materia di SCIA, si segnala la decisione **49/2016**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 84-bis, comma 2, lett. b), della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, che stabilisce la possibilità per l'Amministrazione di esercitare poteri sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA, in un numero più ampio di ipotesi rispetto alla previsione statale.

La Corte ha ribadito che nell'ambito della materia concorrente del “governo del territorio”, **i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale** e tale valutazione deve ritenersi valida anche per la denuncia di inizio attività (DIA) e per la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), che si inseriscono in una fattispecie, il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi.

Tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in due fasi ulteriori: una prima, di **ordinaria attività di controllo** dell'Amministrazione; una seconda, in cui può esercitarsi **l'autotutela amministrativa**. Anche le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della pubblica amministrazione, una volta che siano esauriti i termini prescritti dalla normativa statale, devono considerarsi il necessario completamento **della disciplina dei titoli abitativi**, poiché l'individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può

---

<sup>37</sup> Sentenze n. 282 del 2009 e n. 336 del 2005.



prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi. La disciplina di questa fase ulteriore è, dunque, parte integrante del titolo abilitativo e costituisce un tutt'uno inscindibile. **Il suo perno è costituito da un istituto di portata generale - quello dell'autotutela** - che si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto fra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra.

**Ne deriva che la disciplina de qua costituisce espressione di un principio fondamentale della materia “governo del territorio”,** con conseguente violazione dell'art. 117 comma 3.

La normativa regionale, nell'attribuire all'Amministrazione un potere di intervento, lungi dall'adottare disposizioni di dettaglio, ha introdotto una disciplina sostitutiva dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale, toccando i punti nevralgici del sistema elaborato nella legge sul procedimento amministrativo e con tutti i rischi per la certezza e l'unitarietà dello stesso.<sup>38</sup>

In quest'ambito, alla luce della giurisprudenza costituzionale precedente, sono ricondotte anche le disposizioni sulla S.C.I.A.

Infatti, nonostante la natura giuridica dell'istituto sia dibattuta, esso certamente svolge una funzione legittimante dell'attività edilizia; pertanto, la sua disciplina è ricompresa a pieno titolo nel contesto del **governo del territorio** e quindi sussiste la competenza statale per la determinazione dei principi fondamentali della materia.

La questione era stata sollevata in questi termini dal T.A.R. Toscana nell'ordinanza di rimessione, ove si era sottolineata proprio l'illegittimità della previsione di un potere sanzionatorio per gli abusi edilizi in un numero di ipotesi più ampio di quello di cui all'art. 19, l. n. 241/1990.

---

<sup>38</sup> Sulla qualificazione delle norme sui titoli abilitativi come espressione di principi fondamentali in materia di «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., v. le sentenze nn. 259/2014, 139/2013, 109/2013 e 303/2003, sentenze n. 282 e 231 del 2016, n. 309 del 2011, 240/2022.

In materia di DIA e di SCIA, v. le sentenze nn. 121/2014, 188/2012 e 164/2012.

In dottrina, S. BENINI, Nota a Corte cost., sentt. nn. 203, 188 e 164 del 2012, in Foro it., 2013, I, 42 ss.; A. VENTURI, La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) tra livelli essenziali delle prestazioni e “dematerializzazione”, in Le Regioni, 2012, 1182 ss.; E. BOSCOLO, S.C.I.A. e poteri in autotutela, in Urb. app., 2012, 1008 ss.

**La decisione si pone nell'alveo di una giurisprudenza costante, in cui la ricostruzione in termini di principio della normativa nazionale sui titoli edilizi (globalmente considerati) è pacifica.** <sup>39</sup>

Nella sentenza 49/2016, tuttavia, si precisa ulteriormente che, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, non possono non essere ricompresi gli aspetti connessi alla **continuità del regime abilitativo** e alla **resistenza della sua efficacia a seguito di eventuali accertamenti successivi da parte della p.a.** Pertanto, anche la disciplina di questi profili è riservata alla competenza del legislatore centrale.

Con la recente sentenza **54/2021**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 2, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, limitatamente alle parole *“sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e”*.

Tale disposizione, pur correttamente qualificando gli interventi di **recupero dei sottotetti** come ristrutturazioni edilizie ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), TUED, sottopone tali interventi a semplice segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), violando *“le norme interposte contenute negli articoli 10, comma 1°, lettera c), 23, comma 01, lett. a) e 22, comma 1°, lett. e) [recte: c] del medesimo testo unico dell'edilizia”*, il quale, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, imporrebbe, per simili interventi, il permesso di costruire o la SCIA alternativa al permesso di costruire.

Costituendo tali norme del t.u. edilizia *“principi fondamentali in materia di governo del territorio”*, la loro deroga da parte dell'art. 3 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019 determinerebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione impugnata dal Governo, per come formulata, è stata censurata in quanto può facilmente indurre i destinatari del precetto a

---

<sup>39</sup> C. cost., 21 novembre 2011, n. 309, in Giur. cost., 2011, 6, 4311, con nota di M. GORLANI, Quando è la Corte a indicare i principi fondamentali di una materia di potestà concorrente, 4319 ss.; v. anche le note di P. URBANI, Governo del territorio e disciplina concorrente: il caso dell'edilizia, in Giur. it., 2012, 5, 1159 ss., e di E. MITZMAN, La Corte costituzionale conferma i limiti della ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione: le definizioni degli interventi edilizi come principi fondamentali della legislazione statale, tra governo del territorio e tutela del paesaggio, in Le Regioni, 2012, 1-2, 363 ss. Inoltre, v.: C. cost., 6 luglio 2012, n. 171 in F. it., 2013, 6, I, 1807; C. cost., 29 maggio 2013, n. 102, in F. it., 2014, 4, I, 1047, con nota di G. COZZOLINO, Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di misure di salvaguardia al vaglio della Consulta, in Giur. cost., 2013, 3, 1772 ss.; C. cost. 5 giugno 2013, n. 139, in Giur. cost., 2013, 3, 2126, con note di A. GRATANI, Permesso di costruire e autorizzazione paesaggistica per la caccia al colombaccio, in Riv. giur. ambiente, 2013, 6, 723 ss., e di R. ROMBOLI, in Foro It., 2013, I, 2061 ss.; C. cost., 5 novembre 2014, n. 259, in Riv. giur. edil., 2014, 6, I, 1142.

ritenere sufficiente la SCIA “ordinaria” per tutti gli interventi in questione, compresi quelli assoggettati a permesso di costruire o a SCIA “alternativa” in base al t.u. edilizia, in contrasto con il **principio fondamentale della materia del governo del territorio** posto dall'art. 10, comma 1, lett. c), TUED.

## IL CONDONO

Come già accennato nel commento alla recente sentenza **252/2022**, relativa alla declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana n. 19 del 2021, che riapriva – con una norma definita di interpretazione autentica – i termini per il condono edilizio di opere abusive realizzate in aree sottoposte a taluni vincoli idrogeologici, culturali e paesaggistici, in contrasto con la riserva allo Stato della tutela dell’ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.), e con la normativa statale di riferimento (art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge n. 269 del 2003), la materia condonistica è un’altra **materia trasversale** che ha impegnato costantemente la Corte a dirimere contrasti tra normativa regionale e normativa statale.

La normativa interessata è quella più controversa, relativa al **cd. terzo condono** (art. 32 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito dalla L. 24 novembre 2003, n. 326, che reca disposizioni per favorire lo sviluppo e la correzione dell’andamento dei conti pubblici)

La disposizione in questione ha riaperto i termini della sanatoria per le opere realizzate abusivamente già introdotta dalla L. 28 febbraio 1985, n. 47, e dalla L. 23 dicembre 1994, n. 724 (art. 39).

Entro la scadenza del 31.3.2004, i soggetti interessati potevano presentare apposite istanze volte ad ottenere il conseguimento del titolo abitativo edilizio in sanatoria di opere esistenti, costruite in modo non conforme alla vigente disciplina di settore e ultimate entro la predetta data utile.<sup>40</sup>

Le due leggi precedenti non sono state oggetto di declaratorie di incostituzionalità, anche se la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle pregresse misure di sanatoria, pur respingendo i dubbi di

---

<sup>40</sup> Per far fronte alla situazione di incertezza interpretativa, aggravata dalla pendenza dei ricorsi incrociati promossi dalle regioni e dallo Stato, il D.L. 31 marzo 2004, n. 82 (convertito in L. 25 marzo 2004, n. 141) ha prorogato detto termine al 31 luglio.

costituzionalità aveva ammonito che la soluzione del condono, di per sé contingente ed eccezionale e, quindi, irripetibile “ove fosse reiterata, soprattutto con ulteriore e persistente spostamento dei termini, riferiti all’epoca dell’abuso sanabile, non troverebbe giustificazione sul piano della ragionevolezza, in quanto finirebbe col vanificare del tutto le norme repressive di quei comportamenti che il legislatore ha considerato illegali perché contrastanti con la tutela del territorio”.<sup>41</sup>

L’art. 32 del D.L. n. 269/2003, nonostante riproponga, a distanza, rispettivamente, di diciotto e nove anni, una sanatoria già disposta ed attuata in due distinte occasioni, **è stato invece oggetto di varie pronunce della Corte che ne hanno dichiarato l’illegittimità costituzionale.**

Questo perché con la modifica del Titolo V della Costituzione ad opera della L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 è, invece, profondamente mutato il riparto delle competenze legislative e amministrative tra Stato e regioni nei diversi ambiti materiali che si “intrecciano” con l’attuazione del condono edilizio.<sup>42</sup>

Nella sentenza **181/2021**, la Corte ha passato in rassegna le decisioni sulla legislazione successiva al terzo condono, partendo dalla 196/2004, progressivamente definendone le caratteristiche e delimitando la sfera di competenza delle regioni su tale oggetto, in ampia misura rientrante nella materia del “governo del territorio”.

Tale sanatoria: i) ha carattere temporaneo ed eccezionale rispetto all’istituto a carattere generale e permanente del “permesso di costruire in sanatoria”, disciplinato dagli artt. 36 e 45 TUED; ii) è ancorata a presupposti in parte diversi e comunque sottoposto a condizioni assai più restrittive della

---

<sup>41</sup> Sentenza 28 luglio 1995, n. 416, in Giur.cost., 1995, pag. 3004 e ss.. Vedi, tra le altre decisioni assunte in materia dalla Corte Costituzionale, la sentenza 31 marzo 1988, n. 369, in Giur.cost., 1988, pag. 1559 e ss.; la sentenza 12 settembre 1995, n. 427, in Giur.cost. 1995, pag. 3331 e ss.; la sentenza 18 luglio 1996, n. 256, in Giur.cost., 1996, n. 2297 e ss.; nonché le ordinanze 6 maggio 2002, n. 174; 21 febbraio 2001, n. 45; 9 dicembre 1996, n. 395.

<sup>42</sup> Sul condono edilizio in generale: R. DE NICTOLIS, Il procedimento di condono edilizio, in Corriere merito, 2005, 2, 213-229; M. BASSANI, Permane il conflitto tra Stato e regioni sul condono edilizio, in Urbanistica e appalti, 2005, 6, 659-662; C. PEPE, Condono edilizio e principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, in Quaderni regionali, 2006, 3, 791-797; L. MELE, Il condono edilizio straordinario. La Corte Costituzionale ribadisce che solo alla legge statale compete l’individuazione della portata massima, in Nuova rass., 2010, 1, 99-104; V. DI IORIO, Collaborazione tra privato e pubblica Amministrazione e rispetto dei doveri di correttezza e diligenza: una particolare applicazione nell’ambito della disciplina del condono edilizio, in Foro amm., 2015, 4, 1058-1070; L. CASINI, Abusi e condoni edilizi: dalla clandestinità al giusnaturalismo?, in Giornale dir. amm., 2019, 1, 5-8.

sanatoria ex art. 36; iii) è ammessa “negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale”, dovendo in altre parole “trovare giustificazione in un principio di ragionevolezza<sup>43</sup>; iv) ha fondamento giustificativo nella “necessità di “chiudere un passato illegale” in attesa di poter infine giungere ad una repressione efficace dell’abusivismo edilizio, pur se non sono state estranee a simili legislazioni anche “ragioni contingenti e straordinarie di natura finanziaria”<sup>44</sup>.

Quanto alle caratteristiche del terzo condono, la Corte ha precisato che esso “si ricollega sotto molteplici aspetti ai precedenti condoni edilizi che si sono succeduti dall’inizio degli anni ottanta: ciò è reso del tutto palese dai molteplici [richiami] contenuti nell’art. 32 alle norme concernenti i precedenti condoni, ma soprattutto dal comma 25 dell’art. 32, il quale espressamente rinvia alle disposizioni dei “capi IV e V della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni e integrazioni, come ulteriormente modificate dall’art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e successive modificazioni e integrazioni, disponendo che tale normativa, come ulteriormente modificata dal medesimo art. 32, si applica “alle opere abusive” cui la nuova legislazione appunto si riferisce; determinando in particolare, il rinvio alle disposizioni relative ai precedenti condoni, “una esplicita saldatura fra il nuovo condono ed il testo risultante dai due precedenti condoni edilizi di tipo straordinario, cui si apportano solo alcune limitate innovazioni”<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Sentenze n. 369 del 1988; n. 427 del 1995 e n. 416 del 1995, relative all’istituto del condono in generale.

<sup>44</sup> Sentenze n. 256 del 1996, n. 427 del 1995 e n. 369 del 1988, nonché ordinanza n. 174 del 2002; sentenza n. 196 del 2004, punto 24 del Considerato in diritto.

<sup>45</sup> Sentenza n. 196 del 2004, punto 17 del Considerato in diritto). Sull’ambito oggettivo di applicazione del terzo condono, la Corte ha confermato che costituiscono vincoli preclusivi della sanatoria anche quelli che non comportano l’inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009). In particolare, ha precisato che «[i]l richiamo alla precedente distinzione tra inedificabilità relativa ed assoluta contenuta negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 viene effettuato al solo fine di coordinare la vecchia disciplina della sanatoria con quella sopravvenuta, mentre non risulta dirimente nella definizione dell’ambito oggettivo del condono del 2003 che viene in discussione in questa sede”; aggiungendo, poi, che «il condono di cui al d.l. n. 269 del 2003 è caratterizzato da un ambito oggettivo più circoscritto rispetto a quello del 1985, per effetto dei limiti ulteriori contemplati dal precitato comma 27, i quali “si aggiungono a quanto previsto negli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985” (sentenza n. 196 del 2004) e non sono racchiusi nell’area dell’inedificabilità assoluta (ordinanza n. 150 del 2009)” (sentenza n. 225 del 2012).

Tali considerazioni sono state riprese nella giurisprudenza successiva (tra le tante, sentenze n. 77 del 2021, n. 70 del 2020, n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 e n. 117 del 2015), con la precisazione che “il ruolo del legislatore regionale, “specificativo – all’interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono, contribuisce senza dubbio a rafforzare la

Dalla giurisprudenza costituzionale esaminata emerge: per un verso, il carattere sicuramente più restrittivo del terzo condono rispetto ai precedenti, in ragione dell'effetto ostativo alla sanatoria anche dei vincoli che comportano inedificabilità relativa; per altro verso, il significativo ruolo riconosciuto al legislatore regionale, al quale – ferma restando la preclusione all'ampliamento degli spazi applicativi del condono – è assegnato il delicato compito di “rafforzare la più attenta e specifica considerazione di [...] interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio”.<sup>46</sup>

Quali sono i contenuti delle disposizioni?

In primo luogo, nel definire l'ambito applicativo del condono, **l'art. 32, co. 25** fissa i **limiti dimensionali degli immobili** e dei manufatti ammessi alla sanatoria, precisandone nel dettaglio la c.d. “cubatura”.

I successivi **commi 26 e 27** si occupano, invece, di indicare le **categorie di opere ammesse al condono, i criteri di l'ammissibilità allo stesso** (anche con riferimento ai limiti “territoriali”) nonché le condizioni comunque ostative al rilascio del titolo abitativo ovvero le tipologie di opere per cui non si ammette la sanatoria.

Fin dall'inizio si è detto che la disciplina generale, sinteticamente ricordata, deve necessariamente essere interpretata alla luce di quelle che sono state definite come “clausole di salvaguardia” delle competenze spettanti in materia di condono edilizio alle regioni ed agli enti locali.

Il comma 2 dell'art. 32 del D.L. 269/2003 stabilisce espressamente che la disciplina introdotta è “disposta nelle more dell'adeguamento della disciplina regionale ai principi contenuti nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in conformità al Titolo V della Costituzione come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e comunque fatte salve le competenze delle autonomie locali sul governo del territorio” (art.32, co. 2, D.L. n. 269/2003).

A questa si aggiungono altre disposizioni che, in diverso modo, ribadiscono il ruolo regionale nell'attuazione della procedura generale contenuta nell'art. 32 in commento, tra cui si cita, ad esempio, quella di cui al co. 33 del predetto articolo, secondo cui la disciplina del procedimento di sanatoria viene posta dalle regioni, non necessariamente con norme di rango legislativo. In tal senso, potrebbe, quindi, ammettersi un regolamento di dettaglio.

Tuttavia le **Regioni** hanno scorto nell'art. 32 del D.L. n. 269/2003 un provvedimento **lesivo della propria competenza legislativa** in materia di

---

più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi” (sentenza n. 49 del 2006)”.

<sup>46</sup> Sentenza n. 208 del 2019.

governo del territorio e, quindi, della loro potestà concorrente di cui al novellato art. 117 della Costituzione.

Nel dettaglio, l'art. 32 del D.L. n. 269/2003 è stato subito impugnato, secondo modi e misure differenti, da nove regioni ovvero Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Marche, Puglia, Toscana e Umbria, che hanno presentato ricorsi anche avverso la L. n. 326/2003 di conversione del predetto decreto.

La prima sentenza nella quale la Corte si è occupata in modo molto organico delle varie questioni, riunite, è la sentenza 28 giugno **2004, n. 196, seguita dalla 198/2004 e 199/2004.**<sup>47</sup>

Tutte le disposizioni censurate dalla Corte erano volte ad impedire, con diverse modalità, l'applicazione della sanatoria di cui al D.L. n. 269/2003 nel territorio regionale, motivo questo posto alla base dei conflitti di attribuzione presentati dallo Stato nei confronti di moltissime Regioni.<sup>48</sup>

I ricorsi proposti invece dalle Regioni verso l'art.32 del D.L. n.269/2003 muovono, in larga misura, dai principi sanciti proprio con le precedenti decisioni assunte in materia dalla Corte Costituzionale.

Nello specifico, le Regioni hanno posto in rilievo, in particolare, l'argomentazione secondo cui se una determinata "misura di clemenza", quale appunto è la sanatoria degli abusi edilizi, è giudicata legittima a condizione che sia eccezionale e nella misura in cui presenti con evidenza il

---

<sup>47</sup> In Riv. giur. urbanistica, 2005, 38, con nota di CALEGARI; Giust. amm., 2004, 778 (m), con nota di MORBIDELLI; Regioni, 2004, 1355 (m), con nota di SORACE, TORRICELLI; Riv. not., 2004, 1487, con nota di CASU; Giur. cost., 2004, 1930, con note di CHIEPPA, PINELLI, STELLA RICHTER; Riv. it. dir. e proc. pen., 2004, 1219, con nota di MAIELLO; Rass. avv. Stato, 2004, 576, con nota di FIENGO; Giur. it., 2005, 2024, con nota di ANGELINI. Vedi anche A.PAGANO, Apollineo" e "Dionisiaco" nella giurisprudenza della Corte Costituzionale sul condono edilizio, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Altri commenti si possono trovare sul sito della Corte Costituzionale; ANGELINI, La Corte costituzionale mette un punto.....anzi un punto e virgola sulle questioni relative alla recente normativa sul condono edilizio, in Giustizia Amministrativa, 10/2004; DI LASCIO, Leggi regionali e terzo condono edilizio: la Corte interviene nuovamente a definire i limiti della potestà concorrente, in Amministrazione in cammino.

<sup>48</sup> Vedi, nello specifico, Legge Regione Emilia-Romagna 16 gennaio 2004, n. 1 "Misure urgenti per la salvaguardia del territorio dall'abusivismo urbanistico ed edilizio", in BUR 16 gennaio 2004, n. 8; Legge Regione Marche 23 dicembre 2003, n. 29 "Norme concernenti la vigilanza sull'attività edilizia nel territorio regionale", in BUR 30 dicembre 2003, n. 122; Legge Regione Friuli-Venezia Giulia 11 dicembre 2003, n. 22 "Divieto di sanatoria eccezionale delle opere abusive", in BUR 24 dicembre 2003, n. 52; Legge Regione Toscana 4 dicembre 2003, n. 55 "Accertamento di conformità delle opere edilizie eseguite in assenza di titoli abitativi, in totale o parziale difformità o con variazioni essenziali, nel territorio della Regione Toscana", in BUR 10 dicembre 2003, n. 44.

carattere della straordinarietà, **allora la sua reiterazione nel tempo ne determina una piena illegittimità.**

Inoltre, anche a voler ammettere che lo strumento del condono edilizio sia ripetibile nel tempo, occorre valutare se, allo stato attuale, ricorrano effettivamente i predetti presupposti di straordinarietà ed eccezionalità, che soli giustificano l'utilizzo di una misura per sua natura contingente.

**Un secondo profilo di doglianza che ricorre in tutti i ricorsi è senza dubbio quello inerente il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia “governo del territorio”, come risultante dal vigente Titolo V della Costituzione.**

A riguardo, si ricorda che l'introduzione del condono edilizio nel nostro ordinamento è avvenuta nell'ottica di regolarizzare un settore caratterizzato da una diffusa illegalità, quale appunto quello dell'edilizia, al fine di permettere l'emersione degli illeciti “sommersi”. Questa esigenza era stata prospettata anche a causa della rilevata incapacità di regioni ed enti locali di provvedere nel porre riparo al predetto fenomeno di abusivismo edilizio, sia “per il difetto di un'attività di polizia locale specializzata sul controllo del territorio”, sia “in conseguenza della scarsa...incisività e tempestività nell'azione di controllo e di repressione”.<sup>49</sup>

Si ritiene che, almeno in parte, la lamentata incapacità di gestione del territorio potesse derivare dall'effettiva mancanza di autonomia nell'organizzazione di talune funzioni.

È evidente come la questione più rilevante riguardi senza dubbio la posizione del condono edilizio **all'interno delle tre categorie di competenza legislativa** previste dal nuovo Titolo V.

Una prima strada in tal senso potrebbe essere quella di ricondurre lo strumento della sanatoria alle materie dell'edilizia e dell'urbanistica che, non essendo elencate ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., sono potenzialmente rimesse alla potestà legislativa residuale delle Regioni.

A riguardo, tuttavia, è ben noto l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza 1 ottobre 2003, n. 303.

Nella decisione richiamata, che è certamente una delle più dibattute tra quelle che hanno fatto seguito all'introduzione del nuovo Titolo V, la Corte ha ritenuto che **la mancanza di una materia dall'elenco di cui all'art.117 Cost., non implica automaticamente l'inserimento di detto ambito nella potestà legislativa residuale delle Regioni.**

---

<sup>49</sup> Vedi sentenza n. 416 del 1995.



Questo principio assume ancora più rilevanza quando ci si riferisce a settori che, al pari di altri, non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano piuttosto in base all'oggetto cui afferiscono, potendo, pertanto, essere ascritti di volta in volta a potestà legislative statali ovvero concorrenti.

Pertanto, anche se **l'urbanistica**, che ai sensi del previgente art. 117 era indicata quale ambito di potestà concorrente, non è ora espressamente menzionata dal predetto articolo, non è detto che ciò autorizzi la sua esclusione dall'elenco di cui al co. 3: secondo la Corte, invero, ci si deve riferire alla materia denominata come "governo del territorio".

Infatti è implausibile che dalla competenza statale di principio in tema di governo del territorio siano stati estromessi aspetti rilevanti quali quelli connessi all'urbanistica poiché, in tal modo, si giunge a ridurre detta materia "a poco più di un guscio vuoto" (vedi sentenza 303/2003).

Naturalmente, è possibile ragionare in maniera non dissimile con riguardo all'edilizia.

In quest'ottica, la Consulta ha, dunque, giudicato ammissibile una modifica dell'ordinario assetto delle competenze legislative tra i diversi livelli di governo, a condizione che la stessa sia volta a soddisfare esigenze di uniformità e di tutela dell'interesse nazionale.

**Alla base dell'orientamento riportato c'è una concezione che può essere definita "dinamica" del principio di sussidiarietà**, la quale richiede, come condizione essenziale alla deroga indicata, il perfezionamento di un'intesa tra i soggetti istituzionali interessati. In altre parole, il predetto principio può operare quale fattore di "flessibilità" solamente attraverso la previsione di una disciplina che prefiguri "un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, da perfezionarsi secondo il canone della leale cooperazione".

Pertanto, alla luce delle osservazioni svolte, sembra, dunque, che il condono edilizio debba essere ricompreso tra **gli ambiti di potestà concorrente** e, in effetti, è questo l'orientamento che emerge dall'esame della sentenza n. 196/2004, che ha conservato allo Stato la possibilità di introdurre un nuovo condono edilizio, pur giustificando la sanatoria alla luce del nuovo quadro normativo di riferimento normativo.

A seguito dell'introduzione del nuovo Testo Unico sull'edilizia di cui al D.P.R. n. 380/2001 e del più volte richiamato riordino del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, il terzo condono edilizio diverrebbe, pertanto, legittimo poiché considerato quale ultima misura di clemenza prevista nel momento di passaggio ad un nuovo e più efficiente sistema di controllo della funzione di governo del territorio.

Gli aspetti più salienti dei ricorsi presentati dalle regioni riguardavano la presunta violazione costituzionale per l'invasione della sfera di competenza regionale nella materia "governo del territorio". Le regioni hanno, infatti, ritenuto che nell'ambito considerato lo Stato dovesse limitarsi a

stabilire, con norme di principio generale, i soli criteri per un eventuale condono edilizio, spettando invece la disciplina di dettaglio a successive leggi regionali.

Partendo dall'esame della predetta doglianza, la Corte ha affermato, innanzitutto, che il condono edilizio è una disciplina temporanea ed eccezionale rispetto all'istituto di carattere generale e permanente del "permesso di costruire in sanatoria", di cui agli artt. 36 e 45 TUED.

La Consulta ha poi evidenziato che, malgrado l'intervenuto accrescimento di poteri delle regioni derivante dalla riforma del Titolo V, l'art. 32 del D.L. n. 269/2003 riserva illegittimamente alle stesse ambiti d'intervento assai ristretti, che, invece, devono essere ampliati alla luce della competenza regionale di definizione puntuale delle materie concorrenti.

**Sulla base delle predette considerazioni la sentenza in esame ha dichiarato incostituzionale l'art. 32 in tutte le parti in cui limita la potestà legislativa regionale con l'indicazione di norme di dettaglio, ribadendo che "il necessario riconoscimento del ruolo legislativo delle regioni nella attuazione della legislazione sul condono edilizio straordinario esige...che il legislatore nazionale provveda alla rapida fissazione di un termine, che dovrà essere congruo perché le regioni e le province autonome possano determinare tutte le specificazioni cui sono chiamate dall'art. 32 – quale risultante dalla presente sentenza – sulla base del dettato costituzionale e dei rispettivi statuti speciali".<sup>50</sup>**

Si prevede, inoltre, l'adozione di una legge statale che provveda a ridefinire i termini previsti per i soggetti interessati alla presentazione dell'istanza di condono, facendo salve le domande già presentate.

In esecuzione della sentenza n. 196/2004 è intervenuto il D.L. 12 luglio 2004, n. 168, recante "Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica".<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> In particolare, la sentenza n. 196/2004 ha dichiarato incostituzionale l'art. 32 nella sua interezza laddove non prevede che la legge regionale di cui al co. 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi con legge statale nonché in alcune parti dei commi 14, 25, 26, 33, 37, 38, 49 ter ed in parte dell'Allegato 1, laddove lo stesso determina la misura dell'anticipazione degli oneri accessori e le relative modalità di versamento.

<sup>51</sup> L'art 5 di questo provvedimento ha disposto che la legge regionale di cui al censurato art. 32, co.26, del D.L. n. 269/2003 "può essere emanata entro quattro mesi" ovvero, a far data dall'entrata in vigore del decreto in questione, entro il 10 ottobre 2004. In ragione di ciò, il D.L. n. 168/2004 ha nuovamente modificato i termini di presentazione delle istanze di condono, prorogandoli al 10 dicembre 2004 e prevedendo, al contempo, lo slittamento dei termini per il pagamento della seconda e della terza rata dell'oblazione e degli oneri concessori, ora fissate, rispettivamente, al 20 dicembre ed al 30 dicembre 2004.

Se, quindi, l'intervento della Corte ha chiarito i limiti ed i contenuti della potestà regionale nella materia del condono edilizio, non sembra sia ancora ben chiara la sorte delle leggi assunte da quelle regioni che, nel proprio territorio, avevano già deliberato l'inibizione del condono come disciplinato dall'art.32 del D.L. n. 269/2003.

Si è poi tentato di riequilibrare la sfasatura creatasi, **arretrando il campo di influenza della normativa statale alla fissazione dei principi della materia e alle previsioni di carattere penale, di sua esclusiva competenza**, e consentendo di **converso alla legge regionale di “determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l’ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all’Allegato 1 del D.L. 269 del 2003”**, anche per quel che riguarda aree di proprietà dello Stato, incluso il demanio statale, con espressa previsione dell’ipotesi di determinazione di limiti volumetrici inferiori. Il tutto entro un termine temporale più ampio rispetto ai sessanta giorni concessi dallo Stato per l’originario intervento regionale.

Partendo dall’inquadramento dell’oggetto all’interno di una delle ipotesi di competenza legislativa concorrente, dunque, la Corte distingue i due diversi aspetti della disciplina di sanatoria, quello di carattere penale e quello di tipo amministrativo, per stabilire che, sulla base di tale ricostruzione, l’uno sia interamente regolato dallo Stato, mentre dell’altro quest’ultimo possa solamente fissare i principi fondamentali, venendo così a determinarsi un doppio binario in cui le ipotesi di sanatoria dalle fattispecie di natura penale possono non coincidere con quelle applicabili agli illeciti amministrativi, suscettibili di una disciplina di dettaglio più restrittiva da parte delle Regioni. Queste, infatti, nell’esercizio della propria competenza legislativa, potranno disciplinare gli aspetti attinenti alle possibilità, condizioni e modalità, di sanatoria degli abusi commessi, dovendo operare una valutazione specifica delle opere condonabili, senza, tuttavia, che la suddetta “possibilità” abbia a tradursi nel potere di rendere inapplicabile la normativa in questione in un determinato ambito territoriale.

**Le Regioni, in pratica, potranno solamente diminuire le fattispecie di abuso condonabili, rispettando, però, le valutazioni di principio fatte a monte dal legislatore nazionale, i cui estremi opposti sono dati dall’elencazione delle ipotesi di illeciti sanabili e dalla necessaria applicazione generalizzata del condono.**

Alla sentenza **196/2004** è seguita la fondamentale sentenza n. **49/2006**, con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata in ordine alla legittimità costituzionale di numerose disposizioni di 7 leggi regionali in materia di “condono edilizio” impugnate dal Governo con ricorso in via principale.<sup>52</sup>

---

Si è già detto che alcuni dei provvedimenti intervenuti in materia sono stati giudicati incostituzionali con le sentenze nn. 198/2004 e 199/2004, con cui la Corte ha ritenuto inammissibile che le regioni contrastassero lo “straripamento” di competenza, operato dallo Stato con la disciplina della sanatoria, mediante provvedimenti posti in palese e volontario contrasto con una legge statale, ciò anche se la stessa è poi stata rilevata parzialmente illegittima.

In luogo di un tentativo di risoluzione in via diretta di eventuali conflitti, la via corretta sarebbe comunque stata quella del ricorso alla medesima Corte Costituzionale.

Da questa impostazione, sembrerebbe discendere che le regioni possano emanare le leggi di propria spettanza in tema di condono edilizio solamente dopo che, a seguito della declaratoria di parziale illegittimità della sanatoria statale, sia stata adottata la nuova legge nazionale di recepimento delle indicazioni fornite dalla Consulta.

Ciò non chiarisce, tuttavia, la posizione di alcune leggi regionali emanate in pendenza dei discussi giudizi che, non essendo state sinora oggetto di censure, sono a tutti gli effetti ancora pienamente vigenti.

<sup>52</sup> G.ROSA, Guida alla lettura della sentenza n. 49/06 in tema di “condono edilizio straordinario”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); G.STEA, Ancora sulla sanatoria edilizia straordinaria nelle aree vincolate paesaggisticamente: inedificabilità assoluta e relativa, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it).; D.DEPRETIS, Condono edilizio e Regioni: la Corte mantiene le sue promesse, in *Le Regioni* 4/2006.

Con la decisione in commento, la Corte sembra aver definitivamente chiarito le questioni lasciate aperte dalla sentenza 196/04 e dalle successive sentenze 70, 71 e 304 del 2005 in ordine alla distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia di condono edilizio straordinario.

In particolare, la Consulta ha spiegato definitivamente che spetta alle **Regioni** il potere di ridurre l'ambito della sanatoria straordinaria prevista dal D.L. 269/03, sia mediante l'esclusione dal condono sul versante amministrativo di talune tipologie di abusi edilizi, sia mediante la riduzione dei limiti quantitativi delle volumetrie condonabili sia infine mediante l'introduzione di ulteriori condizioni rispetto a quelle previste dall'art. 32 del D.L.n. 269 del 2003.

Le **Regioni non possono**, invece, introdurre disposizioni che producono l'ampliamento degli interventi ammessi alla sanatoria amministrativa dal legislatore statale. In ordine alla disciplina del condono edilizio straordinario spetta infatti al legislatore statale non solo determinare tutto ciò che attiene alla dimensione penalistica del condono, ma anche il potere di individuare, in sede di definizione dei principi fondamentali nell'ambito della materia legislativa "governo del territorio", la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione

- sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria;
- sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili
- sia delle volumetrie massime sanabili.

Successivamente Corte cost., 26 luglio **2019, n. 208**, è nuovamente tornata sul rapporto Stato regioni in materia di condono, affermando che:

-dopo le sentenze della Corte n. 196 del 2004 (e n. 49 del 2006) la disciplina statale ha subito una radicale modificazione, soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili, ferma restando la **spettanza al legislatore statale della potestà di individuare la portata massima del condono edilizio straordinario**, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili;

-il ruolo del legislatore regionale ha, oggi, natura "specificativa – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono";

-esso “contribuisce senza dubbio a rafforzare [...] la tutela dell’ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi”;

-in tal senso, la legislazione regionale è chiamata a determinare le condizioni e le modalità per la sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio (di cui all’Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003), nonché l’eventuale individuazione di limiti volumetrici inferiori a quelli indicati dalla normativa statale (in specie dal comma 26 dell’art. 32 del d.l. n. 269 del 2003), con riguardo agli interventi edilizi abusivi condonabili.

Con la sentenza **70/2020**, la Corte ha ritenuto che in tema di condono edilizio “straordinario”, spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all’an, al quando e al quantum.

Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di ampliare i limiti applicativi della sanatoria oppure, ancora, di allargare l’area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato. A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale.<sup>53</sup>

Con la sentenza **181/2021**, la Corte ha ritenuto infondata la q.l.c. del divieto di condono, previsto dalla legislazione regionale del Lazio (più restrittiva di quella statale), delle opere abusive realizzate anche prima dell’apposizione di un vincolo imposto sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all’interno dei piani urbanistici attuativi vigenti.

Il TAR Lazio ha impugnato, in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost. - l’art. 3, comma 1, lett. b), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, nella parte in cui

---

<sup>53</sup> Sentenze n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 117 del 2015 e n. 290 del 2009; con riferimento ai profili penalistici: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004.

non consente il condono delle opere abusive realizzate anche prima dell'apposizione di un vincolo imposto sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali.

Introducendo un regime più rigoroso di quello disegnato dalla normativa statale, il legislatore regionale del Lazio non ha oltrepassato il limite costituito dal principio di ragionevolezza. Per un verso, infatti, la possibile sopravvenienza di vincoli ostativi alla concessione del condono risulta espressamente prevista dalla disposizione censurata, ciò che ne esclude la lamentata assoluta imprevedibilità. Per altro verso, il **regime più restrittivo** introdotto dalla legge regionale ha come obiettivo la tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici e archeologici, sicché non è irragionevole che il legislatore regionale, nel bilanciare gli interessi in gioco, abbia scelto di proteggerli maggiormente, restringendo l'ambito applicativo del condono statale, sempre restando nel limite delle sue attribuzioni.<sup>54</sup>

L'insistente ricorso ad aggettivi come “eccezionale”, “straordinario”, “temporaneo” e “contingente”, utilizzati per descrivere la **normativa sui condoni edilizi, esprime la peculiare ratio di queste misure, da considerare come assolutamente extra ordinem** e destinate a operare una tantum in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso. Per queste stesse ragioni, il legislatore regionale non può ampliare i limiti applicativi della sanatoria, né allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato.

Al legislatore regionale compete l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale, e, in questo contesto, gli spetta il compito di farsi garante dei valori paesaggistico-ambientali e archeologici, che rischierebbero di essere ulteriormente compromessi da un ampliamento del regime condonistico.

L'intervento regionale può essere diretto solo a introdurre una disciplina più restrittiva di quella statale, nell'esercizio delle competenze in materia di governo del territorio, e quindi anche a proteggere meglio gli anzidetti valori.<sup>55</sup>

La sentenza 181/2021 si segnala per il ragionamento che ha condotto la Corte alla declaratoria di non fondatezza della q.l.c.

Secondo il giudice a quo, il maggiore livello di rigore imposto dalla disposizione regionale censurata sarebbe irragionevole, perché sarebbe violato il principio di certezza del diritto nel quale dovrebbero poter confidare anche i proprietari di opere abusive che hanno presentato domanda di sanatoria, che

---

<sup>54</sup> Sentenze n. 77 del 2021, n. 70 del 2020, n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 117 del 2015, n. 225 del 2012, n. 54 del 2009, n. 49 del 2006, n. 196 del 2004, n. 256 del 1996, n. 427 del 1995, n. 416 del 1995 e n. 369 del 1988; ordinanze n. 150 del 2009 e n. 174 del 2002).

<sup>55</sup> Sentenze n. 77 del 2021, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 117 del 2015 e n. 290 del 2009.

subirebbero una lesione, perché l'eventuale accoglimento dell'istanza dipenderebbe dai tempi impiegati dall'amministrazione comunale chiamata a valutarla, con la conseguenza che, in caso di eccessivi ritardi e qualora sopravvenissero vincoli ostativi al condono, il privato subirebbe un vulnus al diritto di proprietà; ciò inciderebbe, inoltre, sul principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

La Corte ha precisato che il tema investe la valutazione del momento in cui deve essere valutata l'operatività di un vincolo paesaggistico, archeologico, ambientale, idrogeologico, limitativo delle facoltà edificatorie di un'area; questione per la quale si possono immaginare in astratto tre soluzioni: il momento in cui l'opera è realizzata, quello in cui è presentata la domanda di condono e quello in cui quest'ultima è esaminata dall'amministrazione.

Sotto il vigore della sola legge n. 47 del 1985 e nell'incertezza derivante da un quadro normativo (art. 32) che non prevedeva espressamente che il vincolo dovesse essere anteriore all'esecuzione delle opere abusive, i giudici amministrativi hanno offerto – limitatamente alla richiesta di parere favorevole dell'autorità preposta alla tutela del vincolo – una articolata gamma di soluzioni al problema del rilievo dei vincoli sopravvenuti (per un quadro di sintesi, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, decisione 22 luglio 1999, n. 20).

Rispetto a queste diverse ipotesi interpretative, la citata decisione dell'Adunanza plenaria ha affermato che, “in mancanza di indicazioni univoche desumibili dal dato normativo”, la questione deve essere risolta privilegiando la normativa “vigente al tempo in cui la funzione si esplica (tempus regit actum)”, essendo la più idonea alla “cura del pubblico interesse, in che si concreta la pubblica funzione”.

Ha poi aggiunto che, “[q]uanto alla preoccupazione che siffatta soluzione esporrebbe il singolo caso, in violazione del principio di certezza del diritto e di non disparità di trattamento, alla variabile alea dei tempi di decisione sull'istanza, [...] l'ordinamento appresta idonei strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'Amministrazione inerte” (sempre, Cons. Stato, adunanza plenaria, decisione n. 20 del 1999).

La normativa concernente il terzo condono (art. 32, comma 27, lettera d, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito), pur facendo salve le previsioni degli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985, presenta “un ambito oggettivo più circoscritto” rispetto a quello di quest'ultima legge. Mentre, infatti, in base alla normativa del 1985 l'efficacia ostativa al rilascio del condono dei vincoli in esame era collegata al parere negativo dell'autorità preposta alla loro tutela, la disciplina del 2003 prevede che – come detto in precedenza – essi precludano senz'altro la sanatoria, al pari di quelli che comportano l'inedificabilità assoluta.<sup>56</sup>

La richiamata normativa del 2003 aggiunge che i vincoli aventi carattere ostativo alla sanatoria sono quelli “istituiti prima della esecuzione [delle] opere [abusive]”<sup>57</sup>

A sua volta, la normativa regionale del Lazio distingue tra “[o]pere abusive suscettibili di sanatoria” (art. 2 della legge reg. Lazio n. 12 del 2004) e “[c]ause ostative alla sanatoria edilizia” (art. 3 della stessa legge), annoverando, tra queste ultime, anche la successiva apposizione del vincolo (art. 3, comma 1, lettera b), senza che in via interpretativa tale non condonabilità possa ritenersi superabile, come stabilito da copiosa giurisprudenza amministrativa.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Sentenze n. 117 del 2015, n. 225 del 2012, n. 54 del 2009 e n. 196 del 2004, e ordinanza n. 150 del 2009.

<sup>57</sup> Sull'interpretazione di questa normativa, Cons. St., sez. VI, sentenze 5 agosto 2020, n. 4933, e sezione seconda, 13 novembre 2020, n. 7014.

<sup>58</sup> Cons. St., sez. VI, sentenze 14 giugno 2016, n. 2568, id., 11 aprile 2017, n. 1697, id., 9 settembre 2019, n. 6109; TAR Lazio, Roma, sez. II bis, sentenze 8 gennaio 2007, n. 52, I quater, 3 novembre 2009, n. 10774, II bis, 4 marzo 2015, n. 3713, id., 21 gennaio 2019, n. 795, id., 2 dicembre 2019, n.

La Corta ha condiviso l'impostazione della giurisprudenza amministrativa, arrivando alle seguenti conclusioni: i) la lamentata violazione del principio di certezza del diritto e di parità di trattamento, in ragione della diversa tempistica nella decisione delle domande di condono da parte delle amministrazioni competenti, non costituisce di per sé un valido motivo per escludere la conformità a Costituzione della norma censurata. Come già ricordato anche dalla citata decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, l'ordinamento appresta strumenti di sollecitazione e, se del caso, di sostituzione dell'amministrazione inerte, idonei in particolare a tutelare il cittadino contro ritardi ingiustificati o addirittura strumentali. Ai rimedi di carattere procedimentale si aggiungono quelli di carattere sostanziale diretti a far valere la responsabilità dell'amministrazione per l'intempestività della sua azione; ii) mentre l'art. 32 della legge n. 47 del 1985, per l'incertezza del suo dato letterale, richiedeva uno sforzo interpretativo di cui si sono fatti carico i giudici amministrativi, il tenore del censurato art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004 è chiaro nell'escludere dalla sanatoria le opere abusive realizzate "anche prima della apposizione del vincolo". Il dato non è irrilevante nella valutazione della ragionevolezza complessiva della soluzione adottata con la disposizione censurata. Esso infatti – anche al di là della generale impossibilità di riconoscere, di per sé, un legittimo affidamento in capo a chi versi, non incolpevolmente, in una situazione antigiusuridica, qual è quella della realizzazione di un'opera edilizia abusiva (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 17 ottobre 2017, n. 9) – esclude la configurabilità di un qualsivoglia affidamento del proprietario che, già nel momento in cui ha presentato la domanda di condono, era a conoscenza del quadro normativo regionale e quindi dell'alea connessa all'eventualità di una possibile successiva apposizione di un vincolo sull'area di insistenza dell'opera abusiva; iii) il legislatore regionale, evidentemente consapevole del fatto che le condizioni più restrittive introdotte avrebbero potuto pregiudicare chi avesse già presentato la domanda di condono riponendo affidamento nel diverso regime stabilito dalla legge statale – ha espressamente previsto la possibilità, per chi avesse proposto l'istanza prima dell'entrata in vigore della legge regionale, di rinunciare, inviando al comune apposito atto entro il 30 novembre 2004 (art. 10, comma 3); con una previsione, dunque, che per un verso esprime la preoccupazione dello stesso legislatore regionale di rispettare, nei limiti detti, aspettative già insorte, ma al tempo stesso implicitamente sottolinea che chi intende invece presentare la sua domanda successivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina si accolla consapevolmente il rischio di vederla valutata anche alla luce di vincoli ad essa eventualmente sopraggiunti.

## IL PIANO-CASA

Altro argomento di rilevanza trasversale in materia di proprietà edilizia è quello sulla normativa relativa al cd. Piano-casa.

Le pronunce di maggior rilevanza hanno affrontato il tema della **compatibilità fra la disciplina della proprietà edilizia e le disposizioni adottate dalle Regioni a seguito dell'adozione del cd. "piano casa"**.

---

13758, id., 7 gennaio 2020, n. 90, id., 2 marzo 2020, n. 2660, id., 12 maggio 2020, n. 4982, id., 1° luglio 2020, n. 7487; TAR Lazio, Latina, sentenze 8 gennaio 2015, n. 2, id., 15 gennaio 2015, n. 44, id., 26 gennaio 2015, n. 90, id. 12 novembre 2019, n. 668.



Quest'ultimo ha costituito lo strumento di maggior rilievo nell'adozione di politiche per il rilancio dell'economia mediante incentivi all'attività edilizia, i cui contenuti e obiettivi sono stati fissati con l'”Intesa”, raggiunta in sede di Conferenza unificata, il 1° aprile 2009, in applicazione dell'art. 11 D.L. n. 112/2008. In relazione a tale Intesa, si sono susseguiti interventi normativi delle Regioni volti a introdurre misure di agevolazione dell'attività edificatoria, anche mediante l'attenuazione (o l'eliminazione) di vincoli già imposti da leggi dello Stato o dagli strumenti urbanistici locali; e proprio in tal senso si è reso necessario, in più occasioni, lo scrutinio di costituzionalità.

Per prima, la sentenza n. **73 del 2017** ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Basilicata sul “Piano casa” nella parte in cui consentiva la realizzazione di nuove costruzioni (ovvero l'ultimazione di interventi già avviati) anche in deroga alle previsioni dei regolamenti locali in punto alla volumetria e al mutamento della destinazione d'uso degli immobili. La Corte – nel ritenere che le norme impugnate, quantunque denominate “di interpretazione autentica”, avessero natura retroattiva – ne ha ravvisato un contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, e ciò sia perché mettevano in discussione la certezza del diritto “in una materia, quella urbanistica, rispetto alla quale assume una peculiare rilevanza l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica”, sia perché consentivano di regolarizzare ex post, rendendole legittime, opere che, al momento della loro realizzazione, contrastavano con gli strumenti urbanistici di riferimento, “dando corpo, in definitiva, ad una surrettizia ipotesi di sanatoria”. Con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, la Corte ha poi ritenuto illegittima la legge adottata dalla Regione Puglia, nella parte in cui consentiva deroghe volumetriche a interventi di ristrutturazione su edifici oltre i limiti previsti dall'originaria disciplina; sul punto, la sentenza n. **70 del 2020** ha poi rilevato che la sostanziale sanatoria così introdotta dalla legge regionale, ponendosi in contrasto con gli artt. **36 e 37 TUED** configura altresì una violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., poiché spettano alla legislazione statale le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa.

La sentenza n. **86 del 2019** ha ritenuto illegittime alcune previsioni del “Piano casa” pugliese, in quanto, consentendo la deroga ai piani

paesaggistici regionali, invadevano la materia della tutela **dell'ambiente**, anch'essa riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.<sup>59</sup>

In tre occasioni, infine, la Corte si è occupata della legge veneta sul “Piano casa”, nella parte in cui consente deroghe alla disciplina delle altezze e delle distanze fra fabbricati, come fissata dal codice civile – e dai regolamenti edilizi in esso richiamati – e da altre leggi dello Stato.

Con la sentenza n. **41 del 2017** è stata dichiarata l'illegittimità parziale della previsione che consente deroghe alla **disciplina statale inerente alle distanze**. A motivo della decisione, la Corte ha premesso che tale disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile e che, tuttavia, ove i fabbricati insistano su un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivatistici e tocca anche interessi pubblici, la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni, perché attratta all'ambito di competenza concorrente del governo del territorio.<sup>60</sup>

Il punto di equilibrio fra tali distinte competenze va rinvenuto nell'esigenza della Regione di conformare in modo omogeneo l'assetto urbanistico di una determinata zona; in tal senso non è preclusa al legislatore regionale la fissazione di distanze in deroga a quelle stabilite dalla normativa statale, sicché la deroga non può mai riguardare singole costruzioni, individualmente e isolatamente considerate. Pertanto, la Corte ha ritenuto illegittima la norma in esame nella parte in cui consente deroghe alla disciplina sulle distanze al di là di quanto stabilito “nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio”.<sup>61</sup>

Altre due sentenze hanno invece riguardato la legge veneta nella parte in cui consente interventi di ampliamento e ricostruzione di edifici in deroga alle disposizioni in materia di altezze previste dal dm n. 1444/1968 e ss.mm., nonché alle previsioni in materia di distanze minime fra edifici contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti locali.

---

<sup>59</sup> Una recente sentenza che coinvolge Piano casa della Toscana e aspetti paesaggistici è la 229 del 2022.

<sup>60</sup> Il principio, affermato per la prima volta con la sentenza n. 232 del 2005, ha poi trovato conferma in numerose decisioni successive, tra cui le sentenze nn. 134 del 2014, 6 del 2013, 114 del 2012.

<sup>61</sup> Tale punto di equilibrio corrisponde, peraltro, al contenuto dell'ultimo comma dell'art. 9 dm n. 1444/1968, che la giurisprudenza della Corte (anche nelle decisioni più sopra menzionate) ha ritenuto «dotato di efficacia precettiva e inderogabile»

La questione sollevata in relazione al primo profilo è stata dichiarata inammissibile dalla Corte con sentenza n. **30 del 2020**, sul rilievo di un difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione; ben maggiore è invece la portata della seconda decisione – resa con sentenza n. **119 del 2020** – nel senso della non fondatezza della questione sollevata. Discostandosi dagli assunti del giudice rimettente, infatti, la Corte ha ritenuto che l'intervento normativo regionale che deroga alle distanze minime previste dalle fonti locali non invada la materia "ordinamento civile"; infatti la disciplina delle distanze contenuta nei regolamenti edilizi, integrando le disposizioni codicistiche che la richiamano, "attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi", ma non è estranea a una valutazione delle esigenze regionali di conformazione omogenea di una determinata zona del territorio (delle quali si è detto in precedenza). Ciò posto, la Corte ha ritenuto che la disposizione derogatoria contenuta nel "Piano casa" veneto miri a consentire, secondo l'impianto originale della legge stessa, gli interventi di rivitalizzazione del patrimonio edilizio esistente, e cioè a realizzare un obiettivo generale di interesse pubblico, perseguito con disposizioni incentivanti di carattere straordinario, limitate nel tempo e operanti per zone territoriali omogenee; donde la sua esclusiva riconducibilità alla materia "governo del territorio", a prescindere dai profili di concreta incidenza su disposizioni integrative del codice civile.

Con la recentissima sentenza **17/2023**, la Corte collegato la violazione del 117 comma 3 – per contrasto con il **principio fondamentale di pianificazione urbanistica** del territorio (e del suo rispetto come condizione del rilascio di atti permissivi della sua trasformazione) - con le seguenti norme interposte:

- art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, che, nel prevedere l'osservanza di limiti inderogabili nella formazione degli strumenti urbanistici, presuppone la necessaria sussistenza del sistema della pianificazione del territorio;
- d.m. 1444/1968 - tutti i singoli interventi di trasformazione devono rinvenire la loro base in un **presupposto atto di pianificazione** limitato dagli standard urbanistici di cui al d.m. n. 1444;
- art. **14 TUED (Permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici)** (*Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico*)

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme della l.r. pugliese sul piano casa in quanto la **reiterazione** di detta normativa esula dalla potestà regionale in materia di governo del territorio di derogare, in determinati casi, alla disciplina edilizia e urbanistica.

In particolare, ha stabilito che:

- i) le Regioni possono introdurre deroghe generali soltanto nel rispetto del principio fondamentale della pianificazione urbanistica;

- ii) la normativa regionale, pertanto, per quanto generale, deve essere **eccezionale e temporanea**, e deve perseguire **obiettivi specifici**;
- iii) la deroga agli assetti generali definiti dalla pianificazione è prevista, a determinate condizioni, dal TUED con l'art. 14 (complesso procedimento di rilascio del permesso di costruire in deroga, per particolari e specifici interventi, la cui realizzazione è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all'assetto generale definito dal piano);
- iv) l'originaria legge regionale pugliese sul "Piano casa" era "straordinaria e temporanea", in conformità alla intesa del 1° aprile 2009, di cui costituisce attuazione;
- v) l'ennesima proroga ha reso sostanzialmente stabile una disciplina nata come transitoria, favorendo la generalizzata fattibilità di interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, mettendo così a repentaglio **"l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica"** (sentenza n. 24 del 2022; nello stesso senso, sentenza n. 219 del 2021).<sup>62</sup>

## **GLI INTERVENTI DELLA CORTE SUL TESTO UNICO**

La Corte è intervenuta sul Testo Unico in svariate occasioni, sia direttamente (perché ad esempio una Regione ha impugnato il Testo Unico per violazione della normativa regionale, nelle materie di competenza regionale, oppure è stata sollevata questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio) sia come **norma interposta rispetto alle norme costituzionali** (normalmente, art. 117 secondo comma, nelle materie di competenza esclusiva statale come la lett. m) o la lett. s; oppure art. 117 terzo comma, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio rispetto ai quali costituiscono norme interposte le disposizioni del Testo Unico).

---

<sup>62</sup> Sul divieto di reiterazione vedi sentenza 229/2022 (reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) (vedi anche sentenze 24 del 2022 e 170 del 2021 e 219 del 2021).

Nella sentenza **70/2020**, la Corte ha inserito l'**art. 2 bis** del **TUED** tra i principi fondamentali della materia “governo del territorio”.

Nella sentenza **86/2019**, l'**art. 2 bis** del **TUED** è stato considerato principio fondamentale per ciò che concerne la vincolatività delle **distanze legali** stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968, derogabili solo a condizione che le eccezioni siano “inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio”, salvo quanto previsto dall'**art. 5**, comma 1, lettera b-bis), del d.l. n. 32 del 2019.

Con la sentenza **125/2017**, la Corte ha ritenuto che rientri tra detti principi anche l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, trattandosi di un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato a semplificare la struttura dei regolamenti edilizi, anche attraverso la predisposizione di definizioni uniformi sull'intero territorio nazionale.

La Corte ha dunque confermato la legittimità costituzionale del **comma 1 sexies dell'art. 4 TUED** che prevede, da parte del Governo, delle regioni e delle autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, la conclusione di accordi (in sede di Conferenza unificata) o intese, per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La Corte ha sottolineato che le disposizioni del **TUED** integrano “norme dalla diversa estensione, sorrette da *rationes* distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale”.

La Regione Puglia e la Provincia di Trento contestano che la disciplina in esame rientri nelle materie “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” e “tutela della concorrenza”, di competenza statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettere e) e m). La disposizione in esame non individuerrebbe una prestazione da erogare, di cui è necessario definire i livelli strutturali e qualitativi capaci di soddisfare i diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione, ma disciplinerebbe una funzione normativa concernente le modalità di adozione e i contenuti del regolamento edilizio-tipo. L'intervento legislativo de quo ricadrebbe, invece, nella materia di

competenza concorrente “governo del territorio”, in riferimento alla quale è attribuito al legislatore statale il potere di dettare i principi fondamentali della materia in forma di legge e non di regolamento. Ne discenderebbe, secondo la ricorrente, non solo la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., ma anche del sesto comma dello stesso articolo, il quale stabilisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato soltanto nelle materie di legislazione esclusiva.

Si è già detto che i **titoli abilitativi** sono costantemente ritenuti espressione di principi fondamentali in materia di “governo del territorio” di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.<sup>63</sup>

A fortiori sono principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali.<sup>64</sup>

Pertanto, con riferimento al **comma 6 dell’art. 6 TUED**, che consente alle Regioni a statuto ordinario di “estendere la disciplina di cui al presente articolo (n.d.r. interventi eseguibili senza alcun titolo abilitativo) a interventi edilizi ulteriori rispetto a quelli previsti dal comma 1, esclusi gli interventi di cui all’articolo 10, comma 1, soggetti a permesso di costruire e gli interventi di cui all’articolo 23, soggetti a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, la Corte, con la sentenza **231/2016**, ha ricordato che la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi, costituendo principio fondamentale della materia concorrente “governo del territorio”, vincola la legislazione regionale di dettaglio.

Ne consegue che il potere assegnato dall’art. 6, comma 6, del TUED alle Regioni a statuto ordinario **non permette al legislatore regionale di sovvertire le definizioni di “nuova costruzione”** recate dall’art. 3 TUED, essendogli conferita solo la possibilità di estendere i casi di attività edilizia libera ad **ipotesi non integralmente nuove**, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6.

---

<sup>63</sup> Sentenze nn. 259 del 2014, 139 del 2013, 109 del 2013 e 303 del 2003, n. 282 e 231 del 2016, n. 309 del 2011, 240 del 2022 n. 282, n. 272 del 2016, e n. 259 del 2014.

<sup>64</sup> Così la sentenza n. 309 del 2011.

Tra le disposizioni inquadrabili tra quelle di competenza statale c'è l'**art. 3 bis** del TUED (sentenza **67/2016**), il quale, dopo aver previsto che lo strumento urbanistico locale individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione, fa salva, nelle more dell'attuazione del piano, la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario.

La norma, dettando una prescrizione unitaria ed evidentemente “di principio”, consente alle amministrazioni comunali di favorire, quale alternativa, anche economicamente preferibile rispetto all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta.

Il meccanismo é riconducibile al sistema della “**perequazione urbanistica**”, inteso a combinare, in contesti procedurali di “urbanistica contrattata”, il mancato onere per l'amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, da parte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l'esplicito intento legislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza aumentare, e anzi riducendo, il consumo di suolo. Tale quadro di riferimento è legato alla competenza dello Stato a determinare principi fondamentali di settore, perfettamente rispondenti all'esigenza di salvaguardare le attribuzioni legislative concorrenti delle Regioni e quelle amministrative degli enti territoriali minori, restando inalterata l'attribuzione ai Comuni del compito di pianificazione urbanistica e di individuazione in concreto delle aree interessate da interventi di risanamento, con l'adozione degli appositi strumenti di concertazione perequativa e di assenso alla realizzazione delle opere.

Sono principi fondamentali della materia anche quelli relativi al **sistema sanzionatorio** e alle opere e interventi edilizi abusivi (art. 31-38 TUED).<sup>65</sup>

Lo stesso per quanto concerne gli **interventi edilizi in zone sismiche** e in generale tutte le disposizioni contenute nel Capo IV del TUED, rubricato “Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche”, che dispongono determinati adempimenti procedurali, quando rispondono ad esigenze unitarie, da ritenere particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Vedi infra sentenza 140 del 2018 sull'housing sociale della Regione Campania. Vedi sentenze nn. 272 del 2013 e 102 del 2013.

<sup>66</sup> Sulla riconducibilità di disposizioni regionali che intervenivano sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile», per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica», entrambe rientranti nella potestà legislativa concorrente, con conseguente spettanza allo Stato della fissazione dei principi fondamentali, v. le sentenze nn. 300 del 2013, 101 del 2013, 201 del 2012, 254 del 2010, 248 del

Ad esempio l'art. 89 TUED trascende l'ambito della materia del “governo del territorio” o altro ambito di competenza riservato al legislatore regionale, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica e della “protezione civile”.

L'art. 94 del TUED va qualificato come “principio fondamentale” della materia. La norma prescrive che, nelle località sismiche, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione. Considerata la rilevanza del bene protetto, che coinvolge il valore della tutela dell'incolumità pubblica, la quale non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali, la norma riveste una posizione “fondante” del settore dell'ordinamento al quale pertiene.<sup>67</sup>

Di seguito, si passeranno in rassegna le decisioni più significative sui alcuni articoli del TUED.

## Art. 2 (L) Competenze delle regioni e degli enti locali.

1. Le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico.
2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la propria potestà legislativa esclusiva, nel rispetto e nei limiti degli statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione.
3. Le disposizioni, anche di dettaglio, del presente testo unico, attuative dei principi di riordino in esso contenuti operano direttamente nei riguardi delle regioni a statuto ordinario, fino a quando esse non si adeguano ai principi medesimi.
4. I comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'art. 3 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, disciplinano l'attività edilizia.
5. In nessun caso le norme del presente testo unico possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque conferiti alle regioni e agli enti locali dalle disposizioni vigenti alla data della sua entrata in vigore

---

2009 e 182 del 2006. Lo stesso per l'affermazione che assumono valenza di "principio fondamentale" le disposizioni contenute nel Capo IV del TUED, che dispongono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico.

<sup>67</sup> Ex plurimis, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005. Nella sentenza n. 182 del 2006, la Corte ha affermato che il principio della previa autorizzazione scritta desumibile dall'art. 94 del TUE trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale «è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali”. La giurisprudenza successiva – nel confermare l'intento unificatore della disciplina statale in questo ambito (sentenza n. 254 del 2010) – ha ribadito la natura di principio fondamentale della menzionata previsione dell'art. 94 (sentenze n. 64 del 2013 e n. 312 del 2010).



Con la sentenza **245/2018** è stata sollevata dalla PCM, tra le altre cose, la q.l.c. dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017 per contrasto con più principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio, in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Si tratta di una sentenza importante nell'ambito del riparto di competenze tra legislazione statale e regionale. In questo caso, il TUED funge da norma interposta rispetto alla pretesa violazione dell'art. 117 Cost.

La disposizione regionale censurata stabilisce “Fatto salvo quanto disposto dai commi 1 e 3 e dal comma 1 dell'articolo 2, il **recupero dei vani e locali** di cui all'articolo 2, comma 1, è **ammesso anche in deroga ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali vigenti**, ovvero in **assenza dei medesimi**”.

Esso sarebbe in contrasto, innanzitutto, con **l'art. 2, comma 4, TUED**, secondo cui i “**comuni**, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'art. 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, disciplinano l'attività edilizia”. Il d.P.R. n. 380 del 2001 avrebbe quindi ricondotto la competenza regolamentare dei Comuni in materia urbanistica all'autonomia statutaria e normativa prevista dal citato art. 3 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ed avente ancoraggio costituzionale negli artt. 114 e 117, sesto comma, Cost.

La Regione non avrebbe potuto derogare a tale normativa.

La norma impugnata, inoltre, sarebbe in contrasto con gli artt. 4 e 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), che attribuiscono ai Comuni la pianificazione urbanistica e la disciplina delle disposizioni d'uso degli immobili.

Essa, ancora, nel consentire gli interventi di recupero anche in assenza degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, si porrebbe in contrasto con **l'art. 9 del TUED**, che individua l'attività edilizia realizzabile in assenza di tali strumenti.

La Corte ha dichiarato le q.l.c. non fondate.

**L'art. 2, comma 4, del TUE**, se riconosce ai Comuni la facoltà di disciplinare l'attività edilizia, **non configura** (né potrebbe) in capo agli stessi **una riserva esclusiva di regolamentazione in grado di spogliare il legislatore statale e quello regionale del legittimo esercizio delle loro concorrenti competenze legislative in materia di governo del territorio**, competenze non a caso richiamate dallo stesso art. 2 TUE.

Neanche sussiste la dedotta violazione del principio fondamentale di attribuzione ai Comuni della funzione di pianificazione urbanistica del territorio, poiché la disposizione censurata consente esclusivamente deroghe minute alla disciplina edilizia comunale, dettate nell'esercizio della ricordata **competenza legislativa concorrente** in materia di governo del territorio.

La Corte, del resto, **ha già escluso che il “sistema della pianificazione” assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale** – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – **di prevedere interventi in deroga a tali strumenti.**<sup>68</sup>

La Corte ha anche escluso la violazione del principio fondamentale stabilito dall’art. 9 del TUED<sup>69</sup> che individua l’attività edilizia realizzabile in assenza degli strumenti urbanistici.

Gli interventi di recupero consentiti dalla disposizione censurata sono infatti in linea con quelli previsti dall’invocato parametro interposto.

Si è già visto che essi non implicano consumo di suolo mediante l’esercizio di attività di nuova edificazione ma solo il recupero di locali accessori e vani seminterrati già presenti nel tessuto edilizio, con esclusione di opere che comportino modifiche delle altezze esterne del fabbricato esistente e della sagoma delle costruzioni (art. 4, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017). Anche l’eventuale mutamento di destinazione d’uso del locale è possibile “solo all’interno della medesima categoria funzionale tra quelle di cui al comma 1 dell’articolo 23-ter del Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)” (art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017). Gli interventi di recupero consentiti dalla legge regionale non eccedono, quindi, quelli previsti dall’art. 9 del TUE, che, nelle zone sprovviste degli strumenti urbanistici, ammette, tra gli altri, gli interventi di manutenzione straordinaria (tra cui le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso) e quelli di restauro e risanamento conservativo (ossia quelli rivolti a conservare l’organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell’organismo stesso, ne consentano anche il mutamento di destinazione d’uso purché con tali elementi compatibili).

## **Art. 2-bis (L) Deroghe in materia di limiti di distanza tra fabbricati**

1. Ferma restando la **competenza statale in materia di ordinamento civile** con riferimento al **diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative**, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.

1-bis. Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio.

1-ter. In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell’area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze

---

<sup>68</sup> Sentenza n. 46 del 2014, ove peraltro la disciplina regionale consentiva incrementi volumetrici.

<sup>69</sup> Sentenze n. 68 del 2018 e n. 84 del 2017

legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela.

La norma in commento è stata introdotta dall'art. 30, comma 1, lettera 0a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, sulla scorta di una nutrita uniforme giurisprudenza costituzionale in materia di distanze tra gli edifici.

Con numerose sentenze (da ultimo **119/2020**), la Corte ha infatti sancito i principi fondamentali della **vincolatività**, anche per le Regioni e le Province autonome, **delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968** e dell'ammissibilità delle **deroghe**, solo a condizione che siano inserite in strumenti **urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.**<sup>70</sup>

La Corte ha avuto modo di chiarire che la disciplina delle distanze, che ha la sua collocazione anzitutto nella Sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, **attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi**, sicché non si può dubitare che tale disciplina, per quanto concerne i rapporti suindicati, **rientri nella materia dell'ordinamento civile**, di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 secondo comma lett. l Cost.)<sup>71</sup>.

Va in primo luogo citata la fondamentale sentenza **232/2005**, la prima organicamente argomentata in materia di distanze, a pochi anni dall'approvazione del nuovo Titolo V.

La sentenza ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 50 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11.

La sentenza ha stabilito che la disciplina delle distanze legali, per quanto attiene ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, **rientra nella materia**

---

<sup>70</sup> Ex multis, sentenze n. 50 e n. 41 del 2017, n. 231, n. 185 e n. 178 del 2016, e n. 134 del 2014.

<sup>71</sup> Sentenze n. 41 del 2017, n. 6 del 2013 e n. 232 del 2005.

**dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato;** che, ferma detta competenza, ai fini dell'esercizio della competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio, costituiscono principi della legislazione statale quello secondo cui la distanza minima sia determinata con legge statale, e quello per il quale le deroghe alle distanze minime sono **consentite alla normativa locale, purché tali deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio**, con la conseguenza che dette deroghe, per essere legittime, devono attenersi agli assetti urbanistici, e quindi al governo del territorio, e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi.

Pertanto, una disposizione, quale quella censurata, che, con riguardo ad una situazione particolare costituita da una costruzione già esistente posta a distanza dal confine inferiore a quella prescritta dalla normativa attualmente vigente, ma legittima secondo la disciplina dell'epoca della costruzione, autorizza il proprietario del fondo confinante a costruire o a mantenere il proprio fabbricato ad una distanza dall'altro manufatto preesistente inferiore a quella ordinariamente stabilita, con il solo rispetto della prescritta distanza dal confine, non attiene all'assetto urbanistico complessivo delle zone territoriali in cui la suddetta deroga è consentita, senza che la prevista transitorietà possa valere a giustificarla sul piano costituzionale, in quanto, anzi, l'attribuzione di tale natura alla norma costituisce un ulteriore sintomo della violazione dei limiti imposti dalla Costituzione alla competenza della Regione.<sup>72</sup>

Nondimeno, si è altresì sottolineato che, poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche –, specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e **tocca anche interessi pubblici, la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni**, perché attratta all'ambito di competenza concorrente del governo del territorio.<sup>73</sup>

Pertanto, nel determinare il punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e la potestà legislativa concorrente della Regione in materia di governo del territorio ex art. 117, terzo comma, Cost., la Corte ha messo in luce come alle **Regioni non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici** ancorati all'esigenza

---

<sup>72</sup> Sulla inidoneità della qualificazione come transitoria di una disposizione legislativa regionale a costituirne giustificazione sul piano costituzionale, una volta che venga accertata la violazione dei limiti imposti alla legislazione regionale, v. la sentenza n. 62/2005.

<sup>73</sup> Sentenze n. 41 del 2017, n. 134 del 2014, n. 6 del 2013 e n. 232 del 2005.

di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una **determinata zona**, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate.

La deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici è stata, in conclusione, ritenuta legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati (“gruppi di edifici”) e sia fondata su previsioni plano-volumetriche, che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario, ai sensi dell'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968, disposizione, quest'ultima, che rappresenta la sintesi normativa del punto di equilibrio tra la competenza statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio.<sup>74</sup>

La previsione di una competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, comma secondo, lettera l, Cost.) in tanto si giustifica in quanto con la stessa si intende assicurare che i **rapporti interprivati** siano disciplinati nell'intero territorio della Repubblica secondo criteri di identità. Una simile esigenza, se è ravvisabile con riguardo alla disciplina delle distanze quale stabilita nelle norme statali (codice civile, d.m. n. 1444 del 1968 e d.P.R. n. 380 del 2001), certamente non può essere invocata con riferimento alle discipline locali, che, per quanto integrative del codice civile, sono destinate ad operare in ristretti ambiti territoriali. In effetti, esse trovano il loro fondamento proprio nell'autonomia degli enti locali in un contesto normativo nel quale ancora non erano state introdotte, con la Costituzione repubblicana, le autonomie regionali.

Una volta riconosciuta alle **Regioni la competenza concorrente in materia di governo del territorio**, deve infatti escludersi che esse incontrino il limite dell'ordinamento civile tutte le volte in cui, ferma la disciplina statale delle distanze, ad essere modificate per effetto di leggi regionali siano le disposizioni dei regolamenti comunali o delle norme tecniche, la cui finalità è proprio quella di adattare la disciplina a specifiche esigenze territoriali, ma certamente non quella, propria delle norme di ordinamento

---

<sup>74</sup> Tra le tante, sentenze n. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 185 e n. 178 del 2016, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013.

civile, di stabilire criteri uniformi sull'intero territorio nazionale nei rapporti tra privati.

**Ne consegue che non può opporsi alla competenza regionale il limite dell'ordinamento civile quando oggetto di deroga siano non le disposizioni statali sulle distanze, ma le norme integrative dei regolamenti locali.**

Nel caso in esame il giudice remittente (Tar Veneto) aveva dubitato della costituzionalità dell'art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 in riferimento agli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lettera l), e sesto, e 118 della Costituzione.

La norma censurata violerebbe gli evocati parametri, in quanto, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 8, della legge della Regione Veneto 8 luglio 2009, n. 14 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e modifiche alla legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere architettoniche), consente la deroga delle distanze dal confine fissate dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali, in tal modo ledendo, da un lato, l'esclusiva potestà legislativa dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, dall'altro, l'autonomia dei Comuni nella pianificazione del loro territorio e, infine, la parità di trattamento dei proprietari frontisti nell'esercizio dello ius aedificandi pertanto, la valutazione di legittimità dell'intervento legislativo regionale non va compiuta in riferimento al limite dell'ordinamento civile, in quanto si sposta, come si vedrà, sul piano del rapporto tra potestà legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio e autonomia degli enti locali.

La Corte ha dichiarato la q.l.c. non fondata in quanto la norma regionale non viola le disposizioni di fonte statale ma ha consentito gli interventi di rivitalizzazione del patrimonio edilizio esistente, e cioè a realizzare un obiettivo generale di interesse pubblico, perseguito con disposizioni incentivanti di carattere straordinario, limitate nel tempo e operanti per zone territoriali omogenee.

D'altra parte, come già rilevato, anche nella legislazione statale si è registrato un allentamento del regime delle distanze nelle zone omogenee totalmente o parzialmente edificate, al medesimo fine di perseguire obiettivi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, fattore primario in una strategia di riduzione del consumo di suolo.

In raffronto a siffatta evoluzione dell'ordinamento statale, la norma regionale di interpretazione autentica della Regione veneto si rivela ancor più conservativa, poiché tiene per assolutamente cogenti le distanze minime di fonte statale – quindi i tre metri tra costruzioni ex art. 873 cod. civ. e i dieci metri tra pareti finestrate ex art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 –, mentre consente la deroga unicamente per le eventuali maggiori distanze di fonte comunale.

Nella normativa regionale autenticamente interpretata, che attiene alla materia del governo del territorio, non è dato riscontrare alcuna violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile, e quindi alcuna violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La decisione è importante perché ricorda che nel nostro ordinamento, la funzione di pianificazione urbanistica è tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni, fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), né lo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario e la necessità di una pianificazione territoriale sovracomunale hanno travolto questo impianto fondamentale, pur tuttavia assoggettandolo a ineludibili esigenze di coordinamento tra differenti livelli ed istanze.

Nell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, il punto di sintesi è stato fissato dal legislatore statale tramite la disposizione per cui “sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

[...] d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale”, ma “[f]erme restando le funzioni di

programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione" (art. 14, comma 27, del **decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78**, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, come sostituito dall'art. 19, comma 1, lettera a), del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135).

Il "sistema della pianificazione", che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia, non assurge, dunque, a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – fonte normativa primaria, sovraordinata agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti (sentenze n. 245 del 2018 e n. 46 del 2014).

Ciò non può non valere anche in tema di distanze degli edifici, nei limiti in cui la disciplina regionale delle stesse possa rientrare nella materia di legislazione concorrente del governo del territorio ex art. 117, terzo comma, Cost., in quanto una differente interpretazione equivarrebbe a cristallizzare l'art. 873 cod. civ. ad una fase pre-costituzionale.

Nell'articolazione dei vari livelli, dunque, il giudizio di costituzionalità della legge regionale "non riguarda [...], in via astratta, la legittimità dell'intervento del legislatore, ma, piuttosto, la verifica dell'esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali" (sentenza n. 286 del 1997).

La dialettica istituzionale sottesa al principio di sussidiarietà verticale, come sancito nell'art. 118 Cost., ha quindi indotto la Corte a valutare, nell'ambito della funzione pianificatoria riconosciuta come funzione fondamentale dei Comuni, "quanto la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi sovracomunali attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone", inteso che "[i]l **giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti**" (sentenza n. 179 del 2019).

Proprio tale giudizio, così dinamicamente inteso, consente di verificare se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, come quella sub iudice, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del "sistema della pianificazione", così da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Cost.

La Corte ha quindi esaminato la normativa regionale veneta, assumendo come rilevante la circostanza che le deroghe alle distanze di fonte comunale fossero rapportate dalla norma regionale, come autenticamente interpretata, a interventi quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti, poiché, come già visto, gli interventi agevolati dalla legge veneta per il "piano casa" possono svolgersi unicamente con precisi limiti oggettivi, soltanto sugli edifici esistenti e nell'arco della durata del "piano" (peraltro ormai esaurita alla data del 31 marzo 2019 per effetto dell'abrogazione disposta dalla legge reg. Veneto n. 14 del 2019).

La Corte ha affermato che, nel consentire interventi in deroga agli strumenti urbanistici o ai regolamenti locali, il legislatore regionale veneto, in attuazione dell'intesa sancita tra Stato, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, ha compiuto una ponderazione degli interessi pubblici coinvolti, attraverso sia la limitazione dell'entità degli interventi ammessi, sia l'esclusione di alcune componenti del patrimonio edilizio dall'ambito di operatività della legge regionale censurata e delle disposizioni di deroga. E ciò ha fatto consentendo, altresì, ai Comuni, nella sua prima applicazione, di sottrarre i propri strumenti urbanistici e i propri regolamenti all'operatività delle deroghe ammesse dalla medesima legge regionale.

Nelle delicate verifiche di funzionamento del principio di sussidiarietà verticale tra l'autonomia comunale e quella regionale, il giudizio di proporzionalità deve trarre i singoli assetti normativi, nel loro peculiare e mutevole equilibrio, sicché non appare difforme dall'odierna conclusione quanto affermato con la sentenza n. **179 del 2019**, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di un divieto regionale di ius variandi in relazione ai contenuti edificatori del documento di piano, divieto la cui durata indefinita, carenza di profili interlocutivi e assolutezza finanche contraddittoria con gli obiettivi posti in sede regionale evidenziavano – a differenza della fattispecie ora in esame – un sacrificio sproporzionato della potestà comunale.

Con la sentenza 119/2020, quindi, la Corte ha dato un chiaro esempio di **valutazione della norma regionale in relazione alla verifica di proporzionalità**, in aderenza col principio di sussidiarietà verticale, poiché gli interventi in deroga che la norma stessa consente, da un lato, soddisfano interessi pubblici di dimensione sovracomunale e, dall'altro, per i già segnalati limiti quantitativi, qualitativi e temporali, non comprimono l'autonomia comunale oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità.

Con la sentenza **70/2020**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo a partire dalla data del 19 aprile 2019, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, il quale consente che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici possa essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza.

La disposizione impugnata, infatti, contrasta con il **parametro interposto** di cui al **comma 1-ter dell'art. 2-bis TUED**, il quale dispone che la ricostruzione è consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti, assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito. Né può sostenersi che l'intervenuta modifica normativa statale non incida sulla legislazione regionale attuativa del “piano casa”, considerata disciplina speciale rispetto alla normativa generale prevista dal legislatore nazionale; il nuovo comma 1-ter citato stabilisce, infatti, che i limiti volumetrici e di sedime si applichino in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, esprimendo in tal modo una ratio univoca, volta a superare tutte le disposizioni (anche regionali), in materia di SCIA, incompatibili con i nuovi vincoli.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Sentenze n. 86 del 2019, n. 125 del 2017, n. 282 del 2016, n. 272 del 2016 e n. 259/2014.



La Corte ricorda la genesi del comma 1 ter dell'art. 2 bis TUED, quando nel 2019 l'art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019 (cosiddetto decreto "sblocca cantieri") ha imposto, per la ristrutturazione ricostruttiva, il generalizzato limite volumetrico (a prescindere, dunque, dalla finalità di riqualificazione edilizia) e il vincolo dell'area di sedime: "[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo".

Il comma 1 ter dell'art. 2 bis del TUED costituisce norma interposta rispetto al giudizio di costituzionalità della legge regionale e, come detto, assurge al rango di **principio fondamentale della materia**.

La Corte specifica che ciò si evince dalla particolare **sede normativa** (il t.u. edilizia) prescelta dal legislatore per l'inserimento della nuova norma (avvenuto, come già detto, per mezzo dell'art. 5, comma 1, lettera b, del d.l. n. 32 del 2019). Per costante giurisprudenza costituzionale, a prescindere dall'auto-qualificazione contenuta nell'art. 1, comma 1, del t.u. edilizia, in detto testo unico **trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia, a sua volta riconducibile al governo del territorio**.

La maggior parte delle norme del TUED costituiscono regole generali con una ratio univoca, tale da non poter essere superata dalle legislazioni regionali che vi derogano, nonostante molte Regioni, nei giudizi davanti alla Corte, le abbiano ritenute "speciali".

Tra le sentenze più importanti in materia di distanze legali, va citata la decisione **41/2017**, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. - l'art. 8, comma 1, lett. a), della legge reg. Veneto n. 4 del 2015, limitatamente al riferimento alla lett. "b)" dell'art. 17, comma 3, della legge reg. Veneto n. 11 del 2004, e alle parole "e degli ambiti degli interventi disciplinati puntualmente".

La norma impugnata dal Governo - nel consentire allo strumento urbanistico generale di derogare in alcune ipotesi alla disciplina statale delle distanze tra costruzioni - risulta **conforme** alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, recepite dall'art. 2-bis del TUE, solo per la parte in cui fa riferimento **ai limiti di distanza** da rispettare all'interno degli ambiti dei piani urbanistici attuativi (PUA), i quali ultimi sono assimilabili ai piani particolareggiati o di lottizzazione e dunque riconducibili alla tipologia di atti, menzionati dall'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968, cui va riconosciuta la possibilità di derogare al regime delle distanze.

Al contrario, il riferimento agli “**interventi disciplinati puntualmente**” (corrispondente alla lett. b dell'art. 17, comma 3, della legge regionale n. 11 del 2004) risulta privo della necessaria coerenza con l'esigenza di garantire omogeneità di assetto a determinate zone del territorio, prestandosi, sul piano semantico, a **legittimare anche deroghe riguardanti singoli edifici**, che non rientrano nell'ambito della competenza regionale concorrente in materia di “governo del territorio” e violano la competenza esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile”.<sup>76</sup>

**La disciplina delle distanze fra costruzioni - attenendo alla disciplina dei rapporti interprivati, regolata dal codice civile - rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato.**

Nondimeno, quando i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri - per ragioni naturali e storiche - specifiche caratteristiche, la disciplina dei loro rapporti nel territorio stesso esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici, la cui cura è attratta nell'ambito di competenza concorrente del “governo del territorio”.

Alle Regioni è quindi consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare **interessi pubblici legati al governo del territorio** e rigorosamente circoscritta a tale scopo, dovendo invece escludersi la possibilità di deroghe che riguardino rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati.

Il punto di equilibrio nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza - statale in materia di “ordinamento civile” e concorrente in materia di “governo del territorio” - è stato rinvenuto dalla giurisprudenza costituzionale nell'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968 (più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile in quanto richiamato dall'art. 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942) ed è ribadito dall'art. 2-bis del TUE, che ha introdotto i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e per le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal citato d.m. n. 1444 e dell'ammissibilità di deroghe solo a condizione che siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio.<sup>77</sup>

**La deroga alle distanze minime tra costruzioni può essere contenuta, oltre che in piani particolareggiati o di lottizzazione**, in ogni strumento **urbanistico equivalente** sotto il profilo della sostanza e delle finalità, purché caratterizzato da una progettazione dettagliata e definita degli interventi; ne consegue che sono ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall'art. 2-bis del TUE in linea con la giurisprudenza costituzionale.

Per le stesse ragioni, la sentenza **50/2017** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 6, della legge reg. Liguria n. 11 del 2015 (che ha aggiunto la lett. d-bis al comma 1 dell'art. 53

---

<sup>76</sup> Sentenza n. 231 del 2016.

<sup>77</sup> Sentenze n. 231 del 2016, n. 189 del 2016, n. 185 del 2016, n. 178 del 2016, n. 134 del 2014, n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005.

della legge urbanistica regionale n. 36 del 1997), impugnato dal Governo - in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. - in quanto, nel disciplinare i “limiti di conformità” del piano operativo rispetto a quello strategico, consente al PUO di derogare alle distanze tra fabbricati previste nel PUC.

**La norma impugnata rispetta le condizioni stabilite dall'art. 2-bis del TUE, giacché la possibilità di derogare alle distanze minime è accordata con la necessaria garanzia dell'intermediazione dello strumento urbanistico** e al fine di conformare in modo omogeneo l'assetto di una specifica zona del territorio (circoscritta agli edifici ricompresi nel PUO), e non con riferimento a tipi di interventi edilizi singolarmente considerati. L'applicabilità della riduzione delle distanze “anche nei confronti di edifici ubicati all'esterno del perimetro del PUO” è giustificata dalla ripartizione del territorio comunale in più ambiti e distretti e dalla conseguente necessità di disciplinare anche la distanza tra un edificio ricompreso nel perimetro di uno strumento operativo e un edificio “frontista” rispetto al primo, ma esterno a quel perimetro e ricadente in altro ambito o distretto.

Tale principio era stato già ribadito da Corte Cost. **134/2014**, la quale ha ritenuto non fondata la q.l.c. dell'art. 29, comma 6, lett. g), della legge della Regione Basilicata 16 aprile 2013, n. 7 - impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. - che include tra le possibili varianti ai piani nelle aree industriali quelle che prevedono modifiche alle distanze dai confini, **fermo restando il rispetto delle distanze dettate dal codice civile** (ragion per cui la norma è stata ritenuta legittima).

Un caso nel quale la q.l.c. di una norma regionale, sollevata in via incidentale da un T.a.r., è stata ritenuta inammissibile, per erroneità del presupposto interpretativo posto a fondamento della motivazione sulla rilevanza, è quella di cui alla sentenza **173/2011**, che ha ritenuto che fosse errata la prospettazione relativa al recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti come ristrutturazione edilizia- ammessa dalla legge regionale (Lombardia) anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti di pianificazione comunale – come deroga alle norme del decreto interministeriale n. 1444 del 1968 in materia di distanze tra fabbricati.

La disposizione in esame deve interpretarsi nel senso che essa consente la deroga dei parametri e indici urbanistici ed edilizi di cui al regolamento locale ovvero al piano regolatore comunale, fatto salvo il rispetto della disciplina sulle distanze tra fabbricati, essendo quest'ultima materia inerente all'ordinamento civile e rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Pertanto, la deroga prevista dalla norma censurata - non potendo ritenersi estesa anche alla disciplina civilistica in materia di distanze, né potendo operare nei casi in cui lo strumento urbanistico riproduce disposizioni normative di rango superiore a carattere inderogabile - non trova applicazione nel processo principale

**Art. 3 (L) Definizioni degli interventi edilizi (legge 5 agosto 1978, n. 457, art. 31)**

1. Ai fini del presente testo unico si intendono per:

a) “interventi di manutenzione ordinaria”, gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

b) “interventi di manutenzione straordinaria”, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; (15)

c) “interventi di restauro e di risanamento conservativo”, gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio; (16)

d) “interventi di ristrutturazione edilizia”, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria; (13)

e) “interventi di nuova costruzione”, quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:

e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);

e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune;

e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;

e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;

e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o delle tende e delle unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione, e loro pertinenze e accessori, che siano collocate, anche in via continuativa, in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, che non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno e presentino le caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive previste dalle normative regionali di settore ove esistenti; (14)

e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;

e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;

f) gli "interventi di ristrutturazione urbanistica", quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico - edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

2. Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. Resta ferma la definizione di restauro prevista dall'articolo 34 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

L'art. 3 TUED, come è noto, riguarda le "Definizioni degli interventi edilizi. È una norma che ha subito, nel corso degli anni, diversi restyling, ma non è mai stata dichiarata costituzionalmente illegittima nel suo testo originario, bensì, in alcune occasioni, sulle modifiche apportate proprio dalle modifiche legislative succedutesi, che la Corte, in alcune occasioni, ha ritenuto non rispettose della normativa regionale.

Con la sentenza n. **278/2010**, sentenza molto complessa relativa, principalmente, a questioni in materia energetica, la Corte ha ribadito che l'art. 3 TUED deve essere ricondotto alla materia del "governo del territorio" di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., col conseguente riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Alla normativa di principio spetta di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi.<sup>78</sup>

La Corte, senza intervenire direttamente sul TUED, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 9, della legge 23 luglio 2009, n. 99, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. La legge 99/2009 riguarda Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia.

Il comma 9 dell'art. 3 stabiliva che " al fine di garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell'offerta di servizi turistici, nelle strutture turistico-ricettive all'aperto,

---

<sup>78</sup> (ex plurimis: sentenze n. 16 del 2010, n. 340 del 2009 e n. 401 del 2007)

le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici.”

La Corte ha ritenuto che la disposizione statale denunciata prevedesse una disciplina concernente un ambito **specifico**, in quanto si riferisce esclusivamente alle “strutture turistico-ricettive all'aperto” (campeggi, villaggi turistici - secondo la individuazione fatta dalle varie leggi regionali); inoltre, essa ha ad oggetto unicamente la installazione di mezzi mobili di pernottamento e dei relativi rimessaggi (il riferimento è a campers, roulotte, case mobili, ecc.). In queste ipotesi la disposizione impugnata esclude la rilevanza di tali attività a fini urbanistici ed edilizi (oltre che paesaggistici), e, conseguentemente, la necessità di conseguire apposito titolo abilitativo per la loro realizzazione, sulla base del mero dato oggettivo, cioè della precarietà del manufatto, dovendo trattarsi di “mezzi mobili” secondo quanto stabilito dagli ordinamenti regionali.

Tale elemento strutturale è considerato a priori di per sé sufficiente, ed anzi è espressamente esclusa la rilevanza del dato temporale e funzionale dell'opera, in quanto si prevede esplicitamente che possa trattarsi anche di opere permanenti, sia pure connesse all'esercizio dell'attività turistico-ricettiva. Orbene, risulta evidente che **l'intervento del legislatore statale presenta carattere di norma di dettaglio**, in quanto ha ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti, con ciò oltrepassando i confini delle competenze che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., spettano al legislatore statale in materia di governo del territorio.

La sentenza 278/2010 era stata richiamata dalla Regione Lazio nel giudizio di l.c. dell'art. 2 della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 14, recante: “Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 “Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo” e successive modifiche) e successive modifiche”, nella parte in cui, mediante l'introduzione del comma 1 dell'art. 25-bis della legge regionale n. 13 del 2007, definisce attività edilizia libera e non soggetta a titolo abilitativo edilizio, l'installazione e il rimessaggio, entro il perimetro delle strutture ricettive all'aria aperta, di mezzi mobili di pernottamento (da identificare in roulotte, caravans, maxicaravans, case mobili, e altre strutture non permanentemente infisse al suolo e di facile rimozione), e dei relativi preingressi e cucinotti, senza stabilire prescrizioni, né limitazioni quantitative alle realizzazioni, né possibilità di controllo e di verifica del conseguente impatto ambientale.

La Corte ( **171/2012** ) ha ritenuto, condividendo la tesi della PCM, che la normativa regionale si sia posta in contrasto con quella statale di protezione dell'ambiente, in particolare con l'art. 11 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che prevede l'adozione di regolamenti delle aree protette (comma 1, lettera d), pone il divieto di attività ed opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati (comma 3), prevede il nulla osta dell'Ente parco per il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative a interventi, impianti ed opere all'interno del parco stesso (art. 13), essendo escluso che detti interventi possano considerarsi attività edilizia libera alla stregua della normativa statale, considerandosi che testualmente l'art. 3 TUED individua, tra gli altri, come interventi di nuova costruzione, quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio e statuisce che sono comunque da considerarsi tali (art. 3, comma 1, lettera e) numero 5) manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee.



Il richiamo alla sentenza n. 278 del 2010, da parte della Regione, è stato dunque ritenuto non pertinente, perché essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma statale che dettava una disciplina avente ad oggetto la installazione di mezzi mobili di pernottamento e dei relativi rimessaggi, escludendo la rilevanza di tali attività a fini urbanistici ed edilizi e, conseguentemente, la necessità di conseguire apposito titolo abilitativo per la loro realizzazione, sulla base del mero dato oggettivo, cioè della precarietà del manufatto. La declaratoria di illegittimità costituzionale è basata sul rilievo che "l'intervento del legislatore statale presenta carattere di norma di dettaglio, in quanto ha ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti".

### **Let. d) dell'art. 3 comma 1 (interventi di ristrutturazione edilizia)**

La disposizione in questione ha subito molteplici modifiche legislative dal 2001 ad oggi.

In origine, la ristrutturazione edilizia in caso di demolizione, imponeva che la ricostruzione per essere tale e non essere considerata una nuova "costruzione" (che avrebbe in tal caso richiesto un apposito permesso di costruire, e non una mera segnalazione certificata di inizio attività (artt. 10 e 22 del t.u. edilizia) doveva concludersi con la "fedele ricostruzione di un fabbricato identico", comportando dunque identità di sagoma, volume, area di sedime e caratteristiche dei materiali.

Il successivo decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301 ha modificato la definizione di "ricostruzione", eliminando sia lo specifico riferimento alla identità dell'area di sedime e alle caratteristiche dei materiali, sia il concetto di "fedele ricostruzione".

In epoca successiva, nel 2011, con il comma 9 dell'art. 5 del d.l. n. 70 del 2011 (cosiddetto "decreto sviluppo"), il legislatore ha espressamente autorizzato le Regioni a introdurre normative che disciplinassero interventi di ristrutturazione ricostruttiva con ampliamenti volumetrici, concessi quale misura premiale per la razionalizzazione del patrimonio edilizio, eventualmente anche con "delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse". In tal modo, il legislatore nazionale ha ammesso deroghe all'identità di volumetria nell'ipotesi di ristrutturazioni realizzate con finalità di riqualificazione edilizia. Simile possibilità è stata però esclusa, dallo stesso legislatore, per una particolare categoria di manufatti, e cioè per gli "edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta [...]" (art. 5, comma 10, del medesimo decreto).

Nel 2013, il legislatore è nuovamente intervenuto sull'art. 3, comma 1, lettera d), del t.u. edilizia, con l'art. 30, comma 1, lettera a), del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), cosiddetto "decreto del fare", convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, che ha qualificato come "interventi di ristrutturazione edilizia" quelli di demolizione e ricostruzione "con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137] e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente".

Il legislatore statale ha dunque progressivamente allargato l'ambito degli interventi di ristrutturazione, consentendo di derogare all'identità di volumetria in caso di ricostruzioni volte alla riqualificazione edilizia e **imponendo il rispetto della sagoma solo per immobili vincolati**.<sup>79</sup>

Questa tendenza si è arrestata, nel 2019, con l'art. 5, comma 1, lettera b), del d.l. n. 32 del 2019 (cosiddetto decreto "sblocca cantieri"), che ha inserito il comma 1-ter all'art. 2-bis del t.u. edilizia, così imponendo, per la ristrutturazione ricostruttiva, il generalizzato limite volumetrico (a prescindere, dunque, dalla finalità di riqualificazione edilizia) e il vincolo dell'area di sedime: "[i]n ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo".

Successivamente le cose sono cambiate nel 2022 con il decreto Energia e il Decreto Aiuti.

**Il legislatore ha nuovamente ampliato il concetto di ristrutturazione edilizia.**

Il Decreto "Energia" (art. 28, comma 5-bis, lett. a), D.L. 1 marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 aprile 2022, n. 34) ha sottratto dalla restrizione della sagoma e del volume identici, le aree tutelate per legge elencate nell'articolo 142.

Quindi: nel novero delle aree vincolate in cui la ristrutturazione può essere **solo "fedele", non rientrano le cd. aree paesaggistiche vincolate ex lege**, ossia quelle previste dall'articolo 142 del D.Lgs. 42/2004.

Si tratta delle fasce costiere e lacuali, i boschi, le zone di interesse archeologico ecc. Ma l'articolo 142 non esaurisce i tipi di vincoli paesaggistici presenti nel nostro ordinamento: oltre a quelli imposti direttamente dalla legge, come appunto fa l'articolo 142, vi sono **aree che vengono dichiarate di notevole interesse pubblico** dalla Regione o dal Ministero se ricadono in una delle seguenti categorie (indicate dall'articolo 136 del Dlgs. 42/2004):

- a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali;
- b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte II del D.Lgs. 42/2004, che si distinguono per la loro non comune bellezza;
- c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici;
- d) le bellezze panoramiche, punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico.

Con il decreto energia, le aree non vincolate ex lege erano dunque fuori dalla categoria della ristrutturazione edilizia.

Con il cd. decreto aiuti (art. 14, comma 1-ter, lett. a), D.L. 17 maggio 2022, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2022, n. 91) sono state aumentate le aree vincolate in cui è possibile classificare come ristrutturazione edilizia, e non come nuova costruzione, un intervento di demolizione e ricostruzione con diversi sagoma e volume.

---

<sup>79</sup>Nell'ordinamento giuridico italiano, il Dlgs. 42/2004 contiene la disciplina di due grandi categorie di **vincoli**: i beni culturali (Parte II) e i beni paesaggistici (Parte III). Nella formulazione del decreto Semplificazioni, entrambi i tipi di vincoli assumevano rilievo: pertanto sia nel caso in cui l'immobile era classificato come «bene culturale», sia nel caso in cui esso ricadeva in una zona tutelata a livello paesaggistico, la **ricostruzione poteva sì avvenire ma doveva essere fedele al vecchio immobile, altrimenti veniva qualificata come nuova costruzione**.



Il riferimento è alle categorie di cui alle lettere c) e d) dell'articolo 136 nel novero delle esenzioni dalla ricostruzione fedele.

- Aree vincolate per legge ai sensi dell'articolo 142 del D.Lgs. 42/2004 (che già erano tali);
- Ville, i giardini e i parchi, vincolati con provvedimento ad hoc (regionale o ministeriale) (let. c, art. 136 del D.Lgs. 42/2004);
- le bellezze panoramiche, punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico con provvedimento ad hoc (regionale o ministeriale) (lett. d art. 136 del D.Lgs. 42/2004).

Con la nuova modifica, *gli interventi di demolizione e ricostruzione e di ripristino di edifici crollati o demoliti sono classificati come **ristrutturazione edilizia anche se riguardano immobili ricadenti in aree tutelate come “bellezze d’insieme” e se, rispetto alla preesistenza, non vengono mantenuti: sagoma, prospetti, sedime, caratteristiche planivolumetriche e tipologiche e anche se c’è un incremento del volume.***

In particolare, per “**bellezze d’insieme**” si fa riferimento all'articolo 136, comma 1, lettere c) e d) del dlgs n. 42 del 2004, ossia:

-**complessi di cose immobili** che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici;

-**bellezze panoramiche** e dai punti di vista o belvedere, accessibili al pubblico, dai quali è possibile godere lo spettacolo di quelle bellezze.

Detti interventi riguardanti le bellezze d’insieme, quindi, non rientrano più tra quelli di nuova costruzione ma di **ristrutturazione edilizia**; ciò comporta che potranno essere autorizzati tramite **permesso di costruire** e potranno anche accedere ai vari **bonus edilizi**.

Pertanto, tra gli interventi sottoposti al permesso di costruire rientreranno anche gli interventi di:

-ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici ricadenti in aree sottoposte a tutela paesaggistica come bellezze d’insieme;

-ripristino di edifici, crollati o demoliti, ricadenti nelle medesime aree;

anche qualora (in entrambi i casi) siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria.

La diversa classificazione dell’intervento non cambia la procedura da seguire per la realizzazione dei lavori, che continua ad essere il permesso di costruire, ma rende possibile l’accesso ai bonus edilizi.

Il presupposto per ottenere i bonus edilizi è, infatti, che l’intervento per cui si richiede l’agevolazione si qualifichi come ristrutturazione edilizia. Con la modifica approvata, aumentano quindi le aree in cui è possibile realizzare interventi agevolati.

Restano quindi soggette alle previsioni più restrittive sulla ristrutturazione le seguenti categorie di beni:

– beni culturali (dichiarati di interesse culturale ai sensi della seconda parte del Dlgs 42/2004);

– le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali (let. a, art. 136 del Dlgs. 42/2004);

– le ville, i giardini e i parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza (let. b, art. 136 del Dlgs. 42/2004).

Con la recentissima sentenza **240/2022**, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 per violazione **dell’art. 117 comma 3 Cost** in relazione alla norma interposta dell’art. 3 comma 1, lettera d), TUED, nell’interpretazione che di quest’ultima

disposizione ha proposto il Consiglio superiore dei lavori pubblici nel parere espressamente richiamato dal legislatore regionale.

La norma regionale disciplina la facoltà di realizzare in aree individuate dal PPTR, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dagli artt. 3 e 4 della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, recante il cosiddetto “Piano casa”, adottato in attuazione dell’ intesa tra Stato, regioni ed enti locali sottoscritta il 1° aprile 2009 e finalizzata al rilancio dell’economia mediante il sostegno all’attività edilizia e al miglioramento della qualità architettonica, energetica e ambientale del patrimonio edilizio esistente.

Tali interventi, precisa la stessa disposizione, sono consentiti “[a]i sensi dell’articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 [...], così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell’8 luglio 2021”, e “alle condizioni che l’intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica”.

Va premesso che l’art. 3, comma 1, lettera d), TUED– come novellato dall’art. 10, comma 1, lettera b), numero 2), del d.l. n. 76 del 2020, come convertito – **ha esteso la tipologia degli interventi di demolizione e ricostruzione riconducibili alla categoria della “ristrutturazione edilizia”, ricomprendendovi anche interventi in precedenza qualificati come “nuova costruzione” ai sensi della successiva lettera e)**, quali la “demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche”.

La citata novella del 2020 riserva, tuttavia, un regime particolare ai descritti interventi qualora realizzati – per quello che qui rileva – “con riferimento a **immobili sottoposti a tutela** ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio”.

Per questi ultimi, in base a una specifica **clausola di salvaguardia** contenuta nella stessa lettera d), ultimo periodo, “[r]imane fermo che [...] gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell’edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria”.

Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, in un parere espresso in relazione a una circolare ministeriale (entrambi richiamati nella disposizione impugnata), ha ritenuto che l’espressione “immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio”, contenuta nel citato art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, si riferisca ai soli immobili specificamente vincolati e non a quelli inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, ma privi di intrinseco valore storico, artistico o architettonico.

La legge regionale ha qualificato gli interventi del “Piano casa” realizzabili in aree comprese nel PPTR come ristrutturazioni edilizie, ma – avendo richiamato la soluzione interpretativa che, in contrasto con i canoni ermeneutici, restringe il significato della norma statale – ha **ampliato la categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia, includendovi quelli di demolizione e ricostruzione in aree vincolate con modifiche di sagoma, sedime, prospetti e aumenti di volume**, che si dovrebbero invece considerare come interventi di “nuova costruzione”, ai sensi della lettera e) dello stesso art. 3, comma 1, t.u. edilizia.

Scopo della norma regionale sarebbe di attrarre tali interventi modificativi – diversamente da quanto stabilito dalla legge statale – nelle ristrutturazioni edilizie, così da eludere il divieto di nuove

costruzioni previsto dalle NTA del PPTR (in particolare, agli artt. 45, 62, 63, 64, 65 e 66) in diverse aree vincolate, come i territori costieri e quelli contermini ai laghi, i boschi e le relative aree di rispetto, le aree umide, i prati e pascoli naturali nonché le formazioni arbustive.

Sarebbero così violati: l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali; il principio di leale collaborazione; l'art. 9 Cost., in quanto la disposizione impugnata abbasserebbe i livelli di tutela del paesaggio; gli artt. 3 e 97 Cost., per l'irragionevolezza della scelta di consentire interventi in deroga alle previsioni del PPTR, imponendone al contempo il rispetto.

La prima censura è stata ritenuta fondata, in quanto l'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, comprensivo della descritta clausola di salvaguardia, esprime un principio fondamentale della materia "governo del territorio", alla luce del costante orientamento della Corte secondo cui la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi e il regime dei relativi titoli abilitativi spettano allo Stato.<sup>80</sup>

È singolare che la Corte censuri il possibile significato della norma statale di principio, elaborata in atti interni della pubblica amministrazione di per sé non vincolanti (parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici).

La disposizione regionale impugnata interpreta il citato art. 3, comma 1, lettera d), nel senso che il **regime più rigoroso** degli "interventi di ristrutturazione edilizia" si applica **solo a una categoria di immobili tutelati** (quelli sottoposti a un vincolo puntuale), mentre **per gli altri** (immobili ubicati in aree vincolate, ma senza pregio) opera la regola meno restrittiva che fa rientrare nella "ristrutturazione edilizia" la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche.

La scelta regionale di rendere l'opzione interpretativa prescelta vincolante ai fini dell'applicazione del "Piano casa", incidendo sulla qualificazione degli interventi edilizi e sul loro regime, opera in uno spazio di disciplina riservato allo Stato.

In tale ambito non è consentito alla Regione di irrigidire nelle forme della legge la definizione di categorie di interventi che il legislatore ha già regolato; e ciò nemmeno nel caso in cui la soluzione da essa adottata sia già desumibile dall'applicazione in concreto della disciplina statale, essendo assorbente il rilievo per cui dette scelte non possono che essere rimesse al legislatore statale, per evidenti esigenze di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale.<sup>81</sup>

La Regione si è difesa affermando che il rinvio che la norma regionale opera al testo unico dell'edilizia e alle circolari ministeriali, contenuto nell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, sarebbe "di tipo "dinamico", nel senso di riferirsi a tutte le eventuali modifiche alle norme statali o ai relativi atti di natura interpretativa-esplicativa, quali le circolari e i pareri, che dovessero intervenire". Senonché, proprio il richiamo a determinati pareri e circolari, tra i diversi (e contrastanti) già elaborati all'epoca di approvazione della indicata legge

---

<sup>80</sup> Sentenze n. 282 e 231 del 2016, n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011, 2 del 2021, n. 68 del 2018, 54/2021.

<sup>81</sup> Sentenza n. 233 del 2015.

regionale n. 39 del 2021, rivela l'intendimento dello stesso legislatore regionale di "fissare" il rinvio all'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia nel testo vigente all'epoca, onde qualificare come ristrutturazioni edilizie, e non come nuove costruzioni, gli interventi straordinari del "Piano casa" consentiti in aree individuate dal PPTR.

**Sussiste dunque la violazione del principio fondamentale della materia fissato dalla legge statale e dunque dell'art. 117, comma terzo, Cost.** Per eliminare il vulnus è peraltro sufficiente un intervento ablativo parziale, limitato alle parole "così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021." In questo modo, l'incipit della disposizione regionale assume effettivamente la natura di rinvio mobile, consentendo fra l'altro l'applicazione della citata clausola di salvaguardia anche nella formulazione attuale, risultante dalle modifiche medio tempore introdotte dall'art. 28, comma 5-bis, lettera a), del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 34, e dall'art. 14, comma 1-ter, lettera a), del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91.

La lett. d) dell'art. 3 TUED è stata oggetto anche della sentenza **70/2020**, già citata in materia di distanze tra edifici.

La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., l'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018, il quale prevede che l'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 deve essere inteso nel senso che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza.

La disposizione impugnata, non interpreta la disposizione originaria, ma ne estende in via retroattiva l'oggetto, sia con riferimento alle diverse dislocazioni sia alle diverse sistemazioni plano-volumetriche, **in violazione dell'allora vigente vincolo della sagoma dell'edificio preesistente** (art. 3, comma 1, lett. d, TUED).

La sua portata innovativa, integrando una nuova deroga agli strumenti urbanistici, rende irragionevolmente legittime, in virtù della sua portata retroattiva, condotte non considerate tali al momento della loro realizzazione, realizzando una surrettizia ipotesi di sanatoria.

**Let. e.5) dell'art. 3 comma 1 (interventi di nuova costruzione).**

Con sentenza **189/2015**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41 comma 4 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2013, n. 98, che aveva modificato il contenuto della lett. e.5.)

Il testo originario era il seguente:

*Sono da considerarsi “interventi di nuova costruzione”, quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti.*

*Sono comunque da considerarsi tali:*

*e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;*

L'art. 41 comma 4 del DL 69/2013 aveva aggiunto, dopo l'ultimo periodo “All'articolo 3, comma 1, lettera e.5), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, dopo le parole “esigenze meramente temporanee”, sono aggiunte le seguenti “**ancorché** siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti.””

La norma è stata impugnata prima delle modifiche di cui all'art. 10-ter, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, che ha sostituito, all'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380 del 2001, la parola “ancorché” con le parole “**e salvo che**”.

La Regione Veneto, che aveva impugnato la norma nel testo originario in quanto “l'attrazione al contesto proprio della legislazione statale in materia edilizia anche degli anzidetti interventi”, li sottrarrebbe alla competenza legislativa regionale, di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., **ledendola in specie con riguardo alla materia del turismo.** aveva chiesto la cessata materia del contendere in forza della sopravvenuta modifica legislativa.

La Corte ha tuttavia valutato la questione nel merito in quanto non si configura l'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della norma impugnata.

Infatti, l'art. 41, comma 4, del d.l. n. 69 del 2013 è stato inserito dalla legge di conversione 9 agosto 2013, n. 98 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 20 agosto 2013), entrata in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione (21 agosto 2013). L'art. 10-ter del d.l. n. 47 del 2014, è stato inserito dalla legge di conversione 25 maggio 2014, n. 80 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 27 maggio 2014), entrata in vigore il 28 maggio 2014, sicché la norma impugnata è rimasta in vigore per circa otto mesi, durante i quali non è stata fornita alcuna dimostrazione che non sia stata applicata.

La questione è stata ritenuta fondata. La norma impugnata si inserisce nell'ambito della disciplina urbanistico-edilizia, dettata dal legislatore statale all'art. 3 (L) del d.P.R. n. 380 del 2001, in tema di realizzazione di strutture mobili configurate come "interventi di nuova costruzione", in quanto tali subordinati al **conseguimento di specifico titolo abilitativo costituito dal permesso di costruire**. Con riferimento a tale disciplina la Corte ha già avuto occasione di osservare che essa, la quale deve essere ricondotta alla materia del "governo del territorio" di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., "sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario". Quanto a quest'ultimo si è, poi, precisato che "[i]l discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è dato dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso" (sentenza n. 278 del 2010). (sentenza 278/2010).<sup>82</sup>

La sentenza 189/2015 richiama integralmente la 178/2010 in quanto rileva l'incostituzionalità di una disposizione che, nella parte in cui stabilisce che costituiscono "interventi di nuova costruzione" l'installazione di manufatti leggeri anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, "ancorché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti", **estende, con norma di dettaglio, l'ambito oggettivo degli "interventi di nuova costruzione", per i quali è richiesto il permesso di costruire**.

La norma impugnata sottrae al legislatore regionale ogni spazio di intervento, determinando la compressione della sua competenza concorrente in materia di governo del territorio, nonché la lesione della competenza residuale del medesimo in materia di turismo, strettamente connessa, nel caso di specie, alla prima.

Altra decisione interessante con riguardo alla lett. e) dell'art. 3 TUED è la **246/2017**, relativa alla illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Legge finanziaria regionale 2011), in riferimento agli artt. 3, 9, 32 e **117, secondo comma, lettera s)**, e **terzo comma**, della Costituzione.

La questione è stata sollevata in via incidentale dal Consiglio di Stato, con ordinanza del 2 febbraio 2015.

---

<sup>82</sup> Sui rapporti tra normativa statale di principio e normativa regionale di dettaglio nelle materie costituzionali a competenza ripartita, v. le citate sentenze nn. 278/2010, 16/2010, 340/2009, 401/2007.

La normativa, che innova la disciplina dei campeggi dettata dall'art. 2 della legge della Regione Campania 26 marzo 1993, n. 13 (Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta), è censurata nella parte in cui, modificando il comma 1 del citato art. 2, “consente che opere permanentemente infisse al suolo, e perciò destinate ad immutare con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale siano realizzate in assenza di qualsivoglia previo scrutinio di compatibilità con gli interessi pubblici che su tale territorio si esprimono”.

Le censure del giudice a quo si appuntano **sull'irrelevanza paesaggistica** delle case mobili realizzate entro l'area delle strutture ricettive all'aperto. La questione di legittimità costituzionale, difatti, è sorta in un giudizio di appello, diretto a sindacare l'ordine di demolizione di trentuno case mobili, di quattro strutture in ferro e di sette roulotte allestite in un'area naturale protetta.

Pertanto, il primo profilo di censura sollevato dal giudice a quo, è quello con l'art. 117 comma secondo lett. s) Cost., sul presupposto che la legge regionale invada la competenza esclusiva statale in “materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”.

La norma interposta sarebbe, oltre al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (art. 146), l'art. 13 della legge n. 394 del 1991, che richiede il previo nulla osta dell'Ente parco, per le opere stabilmente infisse nel suolo, realizzate nelle aree dei parchi nazionali e “destinate ad immutare con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale”.

Il giudice rimettente denuncia anche il contrasto con gli artt. 9 e 32 Cost., in quanto la legge regionale sottrarrebbe “la corrispondente porzione del paesaggio vincolato alla pubblica funzione di tutela”.

La tutela del paesaggio in particolare, sarebbe preminente rispetto alle esigenze urbanistico-edilizie, alla libera iniziativa economica e al diritto di proprietà e assurgerebbe al rango di “bene primario ed assoluto”, riferito alla forma del territorio come elemento del patrimonio culturale e, in connessione con altre previsioni costituzionali (art. 32 Cost.), all'ambiente e all'ecosistema.

Secondo profilo di censura riguarda la violazione dell'art. 117, terzo comma, in quanto la disposizione, nell'esentare da ogni vaglio amministrativo di compatibilità anche i manufatti non precari, contrasterebbe con la competenza dello Stato nella materia di competenza concorrente del governo del territorio.

In particolare, è lo Stato a dover qualificare un intervento quale “nuova costruzione”, stabilendo il regime di autorizzazione al quale è sottoposto, mentre la norma regionale, senza alcuna apprezzabile ragione, accorderebbe un regime di favore per gli “interventi di installazione di un campeggio” “rispetto ad altre opere, destinate a far fronte a diverse, più pregnanti esigenze, aventi il medesimo impatto sul territorio”.

La decisione della Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma valorizzando il profilo ambientale e ha ritenuto che, nel caso concreto, ad essere violato non sia il comma terzo dell'art. 117 Cost. bensì il comma secondo lett. s).



Infatti, l'art. 3 lett. e) TUED demanda alle normative di settore delle Regioni la definizione più articolata delle caratteristiche costruttive e della tipologia degli allestimenti mobili inidonei a determinare una trasformazione stabile del territorio; diversa cosa è la compatibilità ambientale e paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente, in ordine alla quale – afferma la Corte – non si estende il potere di intervento delle Regioni in materia di “governo del territorio”.

In poche parole, con questa sentenza la Corte ribadisce che la rilevanza paesaggistica prevale sulle esigenze regionali di governo del territorio.

L'autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a “una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale”<sup>83</sup> che rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente.<sup>84</sup>

La competenza esclusiva statale risponde a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata – come avviene nel caso di specie – l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale.

### **Art. 9-bis Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili**

1. Ai fini della presentazione, del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi previsti dal presente testo unico, le amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.

1-bis. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia.

---

<sup>83</sup> Sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2008.

<sup>84</sup> Sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto.



L'art. 9 bis è stato inserito nel TUED dall'art. 13, comma 2, lett. b), D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

Il comma 1 bis è stato aggiunto dall'art. 10, comma 1, lett. d), n. 1), D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120 e anche la Rubrica è stata sostituita dalla medesima legge.

La norma è stata oggetto di una recente sentenza della Corte **217/2022**, che ha ritenuto sussistente il contrasto dell'art. 93-bis, comma 1, della legge reg. Veneto n. 61 del 1985 (la legge urbanistica del Veneto) rispetto all'art. 9-bis, comma 1-bis, TUED, là dove, con riferimento a fattispecie per le quali la norma statale richiede il titolo abilitativo edilizio, affida la dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile al ben diverso documento costituito dal certificato di abitabilità o di agibilità.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – cd. “Veneto cantiere veloce”), che ha introdotto il citato art. 93-bis.

In particolare, se è certamente vero che, in base all'art. 221 del r.d. n. 1265 del 1934 (vigente nel periodo cui si riferisce la disposizione regionale), tale certificato doveva essere rilasciato solo dopo aver verificato che la costruzione fosse stata eseguita in conformità al progetto approvato, nondimeno, questo non giustifica che tale documento possa surrogarsi al titolo abilitativo edilizio.

Come più volte ha osservato la giurisprudenza amministrativa, la conformità edilizio-urbanistica costituisce presupposto indispensabile per il legittimo rilascio del certificato che oggi si definisce di agibilità, ma “tale considerazione non può [...] essere strumentalmente piegata a ragionamenti del tutto speculativi e sillogistici al fine di affermare che il rilascio dei certificati di agibilità implica un giudizio (presupposto ed implicito) circa la natura non abusiva delle opere”.

L'efficacia sanante derivava sostanzialmente dalla sostituzione, ai fini della documentazione dello stato legittimo dell'immobile, dei titoli indicati dal t.u. edilizia all'art. 9-bis, comma 1-bis con il semplice certificato di abitabilità o agibilità.

La Consulta ha affermato l'illegittimità costituzionale di questa sostituzione “**per contrasto con i principi fondamentali della materia “governo del territorio”**” dettati dalla norma interposta, ossia l'art. 9-bis, comma 1-bis TUED.

Il TUED sin dalla sua entrata in vigore ha disciplinato dettagliatamente i termini e le modalità esecutive dell'attività edilizia prevedendo, inoltre, un articolato sistema sanzionatorio che mira a garantirne l'osservanza. In termini generali, ogni intervento edilizio è sottoposto ad una preventiva autorizzazione dell'ente locale territorialmente competente e, pertanto, lo stato di fatto di un immobile dovrebbe essere correttamente rappresentato nei grafici progettuali allegati al titolo edilizio che ha legittimato l'intervento. In questa prospettiva, la legittimità urbanistica ed edilizia dell'immobile è espressa dal principio di conformità, che definisce la corrispondenza tra lo stato di fatto dell'immobile e l'insieme dei titoli edilizi abilitativi rilasciati in tutta la storia costruttiva dell'edificio, sia come complesso planivolumetrico sia per le singole unità immobiliari.

In altre parole, la validità di un titolo edilizio è strettamente connessa al presupposto dato dalla corretta rappresentazione progettuale dello stato di fatto dell'immobile il quale, oltre che rispondente alla realtà rilevata, deve coincidere con quanto rappresentato e approvato nell'ultimo titolo/progetto assentito dalla P.A.

In assenza di questo presupposto il nuovo titolo verrebbe rilasciato sulla base di una falsa rappresentazione dello stato legittimo dei luoghi – sanzionabile ex art. 34 t.u. edilizia – inficiando, quindi, ogni successivo provvedimento autorizzativo. Nel tempo, questa certificazione implicita della legittimità dell'immobile, resa dal progettista con la rappresentazione grafica, è stata resa esplicita richiedendo l'espresa dichiarazione di piena conformità della regolarità edilizio-urbanistica del fabbricato. Con la **Modulistica unificata e standardizzata** per i titoli edilizi abilitativi, approvata con accordo dalla Conferenza Unificata Governo, Regioni ed Enti locali del 4 maggio 2017, è infatti richiesto al progettista di dichiarare se lo stato attuale dell'immobile risulti conforme o meno alla documentazione dello stato di fatto legittimato dal titolo edilizio. Il tenore della dichiarazione richiesta è alternativo e categorico: conformità piena o difformità, alla quale dovrà necessariamente conseguire un procedimento di sanatoria, salvo il riconoscimento delle c.d. tolleranze costruttive, così come stabilito dall'art. 34-bis t.u. edilizia, che ha introdotto la possibilità, per i tecnici abilitati, di attestare lo stato legittimo dell'immobile con apposita dichiarazione asseverata certificando, laddove necessario, che le eventuali difformità esistenti non costituiscono violazioni in quanto ricomprese nelle tolleranze costruttive (mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo). Infine, il D.L. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni) ha novellato il TUED introducendo, il **comma 1-bis dell'art. 9-bis**.

Il Legislatore, nello stabilire che lo stato legittimo è quello stabilito **dall'ultimo titolo abilitativo** in ordine di tempo, non ha certo inteso concedergli capacità sanante. Questo è stato stabilito anche dalla giurisprudenza amministrativa.

Pertanto, la mera rappresentazione dello stato attuale dei luoghi nei grafici progettuali allegati ad una richiesta di permesso di costruire non sana le eventuali irregolarità dello stesso, che potranno invece essere sanzionate ex art. 34 t.u. edilizia e/o fatte oggetto di un procedimento in sanatoria.

Piuttosto, l'art. 9-bis, comma 1-bis del t.u. edilizia, in particolare l'ultimo periodo, è stato introdotto al fine di superare i problemi derivanti dal mancato reperimento di un titolo edilizio originario, recependo quanto già invalso in giurisprudenza e nella prassi amministrativa, con l'indicazione puntuale delle fonti documentali probanti volte a ricostruire gli interventi edilizi realizzati sull'immobile.

La norma “*deve essere pertanto intesa nel senso che, laddove il proprietario fornisca elementi indiretti a riprova della legittimità dell'immobile, spetta poi all'amministrazione dare a sua volta*”

*prova dell'inattendibilità di tali elementi, non potendosi far gravare unicamente sulla parte privata le conseguenze del mancato reperimento di un titolo edilizio, peraltro risalente*".<sup>85</sup>

La Corte ha ritenuto che l'art. 9-bis, comma 1-bis, TUED costituisca un **principio fondamentale della materia di legislazione concorrente "governo del territorio"** e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 93 bis della legge regionale, sia nel primo che nel secondo comma.

Il comma 1 del citato art. 93-bis riguarda gli immobili oggetto di **variazioni non essenziali risalenti a epoca antecedente al 30 gennaio 1977** e stabilisce che, qualora detti immobili siano in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori delle variazioni non essenziali e siano dotati di **certificato di abitabilità o agibilità, lo stato legittimo "coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati**, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi".

La norma associa lo stato legittimo dell'immobile a un documento – il certificato di abitabilità o agibilità – che è ben diverso dal titolo abilitativo edilizio, richiesto dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia. Sul punto la Corte rammenta che "già a far data dal 1° settembre 1967 – in base all'art. 31 della legge n. 1150 del 1942, come modificato dall'art. 10 della legge n. 765 del 1967 – chiunque intendesse, nell'ambito dell'intero territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, era tenuto a richiedere apposita licenza al sindaco".<sup>86</sup>

Peraltro, il titolo abilitativo – ricorda la Corte – era, in effetti, obbligatorio nel periodo e rispetto al tipo di intervento (le variazioni non essenziali), cui si riferisce la disposizione regionale, poiché "la legislazione statale antecedente al 1977 – in particolare la legge urbanistica n. 1150 del 1942, sia nel suo testo originario sia in quello innovato dalla legge n. 765 del 1967 – prevedeva che il committente titolare della licenza, il direttore dei lavori (quest'ultimo a partire dalla disciplina introdotta nel 1967), nonché l'assuntore dei lavori fossero "responsabili di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza di costruzione"

---

<sup>85</sup> T.A.R. Campania, sent. n. 1879/2022.

<sup>86</sup> La Consulta fa proprio il ragionamento formulato dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale il rilascio dei certificati di agibilità non implica affatto un giudizio circa la natura non abusiva delle opere. Infatti, non c'è necessaria identità di "disciplina" tra titolo abilitativo edilizio e certificato di agibilità, che sono collegati a presupposti diversi e danno vita a conseguenze disciplinari non sovrapponibili. In particolare, "il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l'immobile al quale si riferisce è stato realizzato nel rispetto delle norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti (come espressamente recita l'art. 24 del Testo unico dell'edilizia), mentre il rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche è oggetto della specifica funzione del titolo edilizio. Il che comporta che i diversi piani ben possano convivere sia nella forma fisiologica della conformità dell'edificio ad entrambe le tipologie normative, sia in quella patologica di una loro divergenza".

(art. 31, terzo comma, della citata legge, che diviene comma 12 a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 765 del 1967).”

**Il comma 2** attiene, invece, agli **immobili realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967 in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione**, previste da eventuali piani regolatori: per tali ipotesi, **la condizione di stato legittimo “è attestata dall’assetto dell’edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato**, non assumendo efficacia l’eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente”.

Per la Corte, è vero che la disposizione impugnata sembra dissociare lo stato legittimo dell’immobile dal titolo abilitativo edilizio, apparentemente correlandosi al secondo periodo dell’art. 9-bis, comma 1-bis, TUED, che esclude, ai fini dello stato legittimo, la necessità di tale documentazione per il periodo in cui il titolo edilizio non era obbligatorio”. Sennonché, “pure al di fuori dei centri abitati e delle zone di espansione, nonché prima della legge n. 1150 del 1942, la necessità di un titolo abilitativo edilizio veniva, a ben vedere, disposta anche da altre fonti”. Si fa riferimento all’obbligo imposto dal regio decreto-legge 25 marzo 1935, n. 640 e dal regio decreto-legge 22 novembre 1937, n. 2105 per gli immobili realizzati in comuni ricadenti in zone sismiche e dalla possibilità, per i regolamenti edilizi comunali, di prevedere l’obbligo di previa autorizzazione alla costruzione. Ne consegue che “l’art. 9-bis, comma 1-bis, TUED, là dove si riferisce alla obbligatorietà del titolo, abbraccia certamente anche le citate fonti, il che determina il disallineamento dell’art. 93-bis, comma 2, della legge regionale impugnata che, viceversa, ascrive tali casi, in cui era obbligatorio il titolo, alla modalità semplificata di attestazione dello stato legittimo”.

A ciò si aggiunga che il comma 2 “non si limita a riconoscere – ai fini dello stato legittimo – la possibilità di avvalersi di altri documenti in mancanza del titolo edilizio, ma dispone altresì d’imperio la non efficacia di titoli abilitativi rilasciati in adempimento di obblighi previsti da fonti primarie speciali o da fonti non primarie.”

Ne discende l’illegittimità costituzionale anche del comma 2 dell’art. 93-bis, in quanto “compromette le funzioni che la norma statale interposta attribuisce all’attestazione dello stato legittimo”.

**Art. 16 (L) Contributo per il rilascio del permesso di costruire (legge 28 gennaio 1977, n. 10, articoli 35, comma 1; 6, commi 1, 4 e 5; 11; legge 5 agosto 1978, n. 457, art. 47; legge 24 dicembre 1993, n. 537, art. 7; legge 29 settembre 1964, n. 847, artt. 1, comma 1, lettere b) e c), e 4; legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 44; legge 11 marzo 1988, n. 67, art. 17; decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, art. 58, comma 1; legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 61, comma 2)**

L'art. 16 TUED riguarda il contributo per il rilascio del permesso di costruire.

Esso è commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nell'articolo 16 stesso.

Tale contributo fu introdotto dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli), che, all'art. 3, prevedeva che il rilascio della concessione edilizia comportasse “la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione”; detto contributo, per gli edifici di nuova fabbricazione, era quantificato in “una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione” (art. 6, comma 3).

Successivamente, l'art. 9 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9 (Norme per l'edilizia residenziale e provvidenze in materia di sfratti), convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1982, n. 94, ridusse la quota in misura “non superiore al 10 per cento”; la preesistente “forbice” fu poi ripristinata dall'art. 7, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica). Con l'entrata in vigore del t.u. edilizia, infine, la disciplina del contributo in questione è stata rimodellata dal citato art. 16, comma 9, che sul punto ha confermato la competenza regionale a determinarlo, fissando una quota compresa fra il cinque ed il venti per cento del costo di costruzione.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, nell'ambito della normativa di principio della materia “governo del territorio” rientrano le **disposizioni concernenti l'onerosità del titolo abilitativo**, ivi comprese quelle che concorrono a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo, in quanto legate a quest'ultimo da un rapporto di coesenzialità.<sup>87</sup>

Con la sentenza **64/2020**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - l'art. 2, comma 3, della legge reg. Veneto n. 4 del 2015, limitatamente alle parole “purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio”.

La questione è stata sollevata dal TAR Veneto, in quanto la norma regionale, non consentendo la richiesta di conguaglio ai Comuni che avevano liquidato un importo inferiore all'atto del rilascio del titolo, esclude che la quota del costo di costruzione sia determinata in base ai parametri fissati dall'art. 16,

---

<sup>87</sup> Sentenze n. 231 del 2016, n. 303 del 2003, n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980.

comma 9, del t.u. edilizia in relazione a fattispecie che ne avrebbero prevista la necessaria applicazione.<sup>88</sup>

Tale effetto determina la disapplicazione della citata norma statale, espressione di un principio nella materia “governo del territorio”, in quanto - fissando la cornice entro la quale le singole Regioni possono determinare il contributo per il costo di costruzione - persegue un obiettivo di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

Ove tale previsione mancasse, infatti, il legislatore regionale sarebbe libero di prevedere interventi edilizi che non comportano alcun costo, o comportano un esborso talmente irrisorio da eludere ogni profilo di corrispettività del contributo rispetto al titolo edilizio rilasciato.

La Regione Veneto ha progressivamente adottato tabelle per la determinazione della quota del contributo con proprie leggi regionali, fino all'adozione della citata legge reg. Veneto n. 61 del 1985, che prevedeva una quota minima dell'uno e mezzo per cento.

La tabella allegata a tale ultima legge non è stata adeguata alla “forbice” prevista dal t.u. edilizia, all'entrata in vigore del quale il legislatore veneto ha ritenuto di adottare una disposizione transitoria, ovvero l'art. 13 della legge 1° agosto 2003, n. 16 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di mobilità, viabilità, edilizia residenziale, urbanistica ed edilizia).

Tale disposizione, prospettando l'entrata in vigore di una “legge regionale di riordino della disciplina edilizia”, ha disposto per l'applicazione, in via immediata e sino all'adozione di tale nuova legge, sia del t.u. edilizia, sia delle previsioni della l. reg. n. 61 del 1985 “che regolano la materia in maniera differente dal testo unico e non siano in contrasto con i principi fondamentali desumibili dal testo unico medesimo”.

La mancata specificazione dei limiti di sopravvivenza della preesistente legge regionale ha generato alcune incertezze interpretative anche con riferimento al tema del contributo per il costo di costruzione.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa si è tuttavia ben presto orientata nel senso di ritenere immediatamente applicabile la norma statale, in quanto espressiva di una disciplina di principio,

---

<sup>88</sup> Il comma 9 stabilisce che “Il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle regioni con riferimento ai costi massimi ammissibili per l'edilizia agevolata, definiti dalle stesse regioni a norma della lettera g) del primo comma dell'articolo 4 della legge 5 agosto 1978, n. 457. Con lo stesso provvedimento le regioni identificano classi di edifici con caratteristiche superiori a quelle considerate nelle vigenti disposizioni di legge per l'edilizia agevolata, per le quali sono determinate maggiorazioni del detto costo di costruzione in misura non superiore al 50 per cento. Nei periodi intercorrenti tra le determinazioni regionali, ovvero in eventuale assenza di tali determinazioni, il costo di costruzione è adeguato annualmente, ed autonomamente, in ragione dell'intervenuta variazione dei costi di costruzione accertata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). Il contributo afferente al permesso di costruire comprende una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione.”

dettata al fine di assicurare uniformità nella determinazione del contributo in tutto il territorio nazionale.

La Corte ha ritenuto che la norma regionale veneta riguardasse i casi nei quali i Comuni, all'atto del rilascio del titolo, avevano determinato il contributo in base alla quota prevista dalla legge regionale, più ridotta rispetto a quella prevista dal TUED, salvo poi domandarne l'integrazione a conguaglio una volta consolidatasi l'opzione ermeneutica favorevole all'applicazione immediata e diretta della legge statale.

La norma, non consentendo la richiesta di conguaglio ai Comuni che avevano liquidato un importo inferiore all'atto del rilascio del titolo, esclude che la quota del costo di costruzione sia determinata in base ai parametri fissati dall'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia in relazione a fattispecie che ne avrebbero prevista la necessaria applicazione.

Solo con la previsione di una quota minima ed inderogabile il principio di onerosità del titolo edilizio acquisisce un connotato di effettività; e ciò in quanto, ove tale previsione mancasse, il legislatore regionale sarebbe libero di prevedere interventi edilizi che non comportano alcun costo, o comportano un esborso talmente irrisorio da eludere ogni profilo di corrispettività del contributo rispetto al titolo edilizio rilasciato.

La Regione Veneto era stata protagonista anche di altra vicenda riguardante l'art. 16 TUED.

Con la sentenza **247/2020**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 11 della legge Reg. Veneto n. 29 del 2019, nella parte in cui inserisce l'art. 40-bis della legge Reg. Veneto n. 11 del 2004, limitatamente alla previsione dell'esonero dal contributo di costruzione di cui **all'art. 16, comma 4, lettera d-ter**, del d.P.R. n. 380 del 2001, nelle ipotesi di cambio di destinazione d'uso con aumento di valore degli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio disciplinati dal medesimo art. 40-bis.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> L'art. 16 comma 4 lett. d ter) TUED stabilisce che l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione:

La norma impugnata - in base alla quale, secondo una lettura combinata delle disposizioni di cui ai suoi commi 2 e 5, il Comune individua gli immobili in parola provvedendo all'approvazione di una variante al Piano degli interventi, anche al fine di permetterne la modificazione di destinazione d'uso - contrasta con il citato parametro interposto, il quale impone il c.d. contributo straordinario in presenza di una variante urbanistica comportante un aumento di valore, cui lo stesso contributo è commisurato. Il legislatore regionale, nell'escludere la debenza del contributo in questione, si limita a dettare una disciplina indifferenziata centrata sulla mancanza di un aumento del carico urbanistico, mentre invece, secondo la disciplina statale, solo la dimostrata inesistenza di un aumento di valore può giustificare l'esenzione.

### La disciplina degli abusi edilizi (art. 31- 38 TUED)

Gli abusi edilizi risultano disciplinati a livello statale dagli artt. 31 - 38 TUED.

A seconda del tipo di violazione, il TUED individua le sanzioni applicabili tra **ripristinatorie (demolizione; riduzione in pristino) o pecuniarie.**

Queste ultime, considerate di carattere reale e non punitivo, si distinguono in **alternative** alla demolizione, oppure **cumulative** o autonome e possono,

---

[...] d-ter) **alla valutazione del maggior valore** generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, **che attesta l'interesse pubblico**, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.



ancora, essere di misura proporzionale all'abuso o di misura variabile tra minimo e massimo.<sup>90 91 92</sup>

**Il sistema sanzionatorio ha natura graduale:** gli abusi più gravi vengono puniti con la demolizione.

La priorità della **misura demolitoria** tanto per gli abusi gravi (art. 31 TUED) quanto per quelli meno gravi (artt. 33 e 34 TUED) costituisce, anzitutto, principio fondamentale della materia secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>93</sup> e se ne rimarca eminentemente la funzione ripristinatoria della legalità violata.

Essa, per la sua natura vincolata, non richiede motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legittimità violata) ed è adottabile anche a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso<sup>94</sup>.

Per quanto riguarda la **sanzione pecuniaria cd. alternativa**, essa certamente consente di evitare la demolizione (e ciò d'ufficio o su istanza

---

<sup>90</sup> Sono soggetti alla **demolizione**:

a) gli interventi di **nuova costruzione** eseguiti in **assenza di titolo abilitativo** (permesso di costruire o cd. scia cd. alternativa al permesso di costruire per gli interventi di cui all'art. 10 TUED e scia in alternativa del permesso di costruire per gli interventi di cui all'art. 23 co. 01 TUED), in totale difformità o con variazioni essenziali (abuso di cui all'art. 31 TUED); in caso di inottemperanza vi è l'acquisizione al Comune dell'area, una sanzione pecuniaria e la demolizione d'ufficio a spese dei responsabili (cd. demolizione in danno);

b) gli interventi di **ristrutturazione edilizia e cambi di destinazione d'uso in assenza di titolo abilitativo** (permesso o scia alternativa), in totale difformità o con variazioni essenziali (abuso di cui all'art. 33 del TUED); qualora secondo motivato accertamento del Comune non risulti possibile il ripristino dello stato dei luoghi, è possibile la sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile derivante dalla realizzazione delle opere oltre il dovuto contributo di costruzione (cd. **sanzione pecuniaria alternativa** o fiscalizzazione dell'abuso);

c) gli **interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia eseguiti in parziale difformità dal titolo abilitativo** posseduto (permesso o scia alternativa) (abuso di cui all'art. 34 del TUED); **l'alternativa**, qualora non risulti possibile la demolizione, è la **sanzione pecuniaria** pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile derivante dalla realizzazione delle opere.

<sup>91</sup> Sono soggetti alla **sola sanzione pecuniaria**:

a) interventi eseguiti **in assenza o in difformità dalla scia cd. ordinaria** (abuso di cui all'art. 37 TUED);

b) gli interventi eseguiti in **difetto della comunicazione di inizio lavori asseverata** (cila) (abuso di cui all'art. 6 bis del TUED).

<sup>92</sup> È soggetto alla **riduzione in pristino: l'abuso sopravvenuto (art. 38 TUED)** ossia per interventi eseguiti in base ad ottenuto titolo abilitativo poi annullato, e non convalidabile con l'eliminazione del vizio procedimentale riscontrato; in alternativa è possibile la **sanzione alternativa del valore venale** dell'immobile o dell'incremento di valore derivante dalla porzione di opera realizzata.

<sup>93</sup> Sentenze 233 del 2020; 86 del 2019; 140 del 2018 e 233 del 2015.

<sup>94</sup> Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 07/09/2017, n. 9.

di parte), ma solo nella fase di esecuzione di ufficio dell'ordine di demolizione già emanato ed inottemperato (cd. demolizione in danno) e solo ove l'ufficio tecnico comunale riscontri, in base a puntuale motivazione, l'impossibilità di ripristino dello stato dei luoghi per le ristrutturazioni sine titulo (art. 33 TUED).

Con la sentenza **140/2018**, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 2, della legge reg. Campania n. 19 del 2017, che prevede che i Comuni della Regione Campania **possano non demolire gli immobili abusivi acquisiti al proprio patrimonio** a seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolizione (cd. housing sociale).<sup>95</sup>

Per fare fronte alla problematica questione degli abusi edilizi in Campania, non priva di risvolti sociali, la disposizione annullata dalla Corte abilitava la Regione Campania ad adottare “linee guida” non vincolanti nei confronti dei Comuni, affinché essi a loro volta approvassero, “in conformità e nel rispetto della normativa nazionale vigente in materia, atti regolamentari e d’indirizzo” relativi alla concreta attuazione del c. 5 dell’art. 31 TUED.

In particolare riguardanti: “a) i parametri e criteri generali di valutazione del prevalente interesse pubblico rispetto alla demolizione; b) i criteri per la valutazione del non contrasto dell’opera con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell’assetto idrogeologico; c) la regolamentazione della locazione e alienazione degli immobili acquisiti al patrimonio comunale per inottemperanza all’ordine di demolizione, anche con preferenza per gli occupanti per necessità al fine di garantire un alloggio adeguato alla composizione del relativo nucleo familiare; d) i criteri di determinazione del canone di locazione e del prezzo di alienazione ad onerosità differenziata fra le superfici adeguate alla composizione del nucleo familiare e quelle in eventuale eccedenza; e) i criteri di determinazione del possesso del requisito soggettivo di occupante per necessità, anche per quanto riferito alla data di occupazione dell’alloggio; f) i criteri di determinazione del limite di adeguatezza dell’alloggio alla composizione del nucleo familiare; g) le modalità di accertamento degli elementi di cui alle lettere e), f) e del possesso dei requisiti morali di cui all’articolo 71, c. 1, lettere a), b), e), f) del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno); h) le modalità di comunicazione delle delibere consiliari approvate ai sensi del dell’articolo 31, c. 5 del d.P.R. 380/2001 all’autorità giudiziaria che abbia ordinato, per gli stessi immobili, la demolizione ai sensi dell’articolo 31, c. 9 del d.P.R. 380/2001”.

---

<sup>95</sup> Tra i primi commenti, BONELLI, Effettività del sistema sanzionatorio edilizio e tutela dei diritti fondamentali protetti dalla Cedu, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) ; GALDI, Incostituzionalità della previsione di linee guida regionali in tema di acquisizione al patrimonio comunale di immobili abusivi e limiti delle leggi provvedimento. un commento a prima lettura di c. cost., 5 luglio 2018, n. 140, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

La norma impugnata dal Governo contrasta con il principio fondamentale della materia “governo del territorio”, stabilito dall'art. 31, commi da 3 a 6, TUED, secondo cui l'acquisizione dell'immobile abusivo al patrimonio del Comune a seguito dell'inottemperanza all'ordine di demolirlo si configura come una sanzione preordinata principalmente alla demolizione dello stesso, perché, attraverso gli atti regolamentari e d'indirizzo, i Comuni della Regione Campania possono eludere tale obbligo di demolizione.<sup>96</sup>

Secondo la Corte, le deroghe al principio della demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune (in applicazione del disposto dell'art. 31, comma 5, TUED) si fondano su un rapporto di stretta connessione con la regola base di cui contribuiscono a determinare la portata applicativa. Sviluppando il proprio ragionamento secondo tale linea interpretativa, il giudice delle leggi ha ritenuto che l'art. 2, comma 2, della L.R. Campania n. 19/2017, configuri una lesione al principio fondamentale, desumibile dai commi da 3 a 6 dell'art. 31 del TUED, in considerazione del fatto che i Comuni e la Regione Campania “avvalendosi delle linee-guida possono eludere l'obbligo di demolire le opere abusive acquisite al proprio patrimonio”.

Pertanto, la divaricazione della disciplina regionale dal principio fondamentale statale finisce per sminuire l'efficacia (anche dissuasiva) del regime sanzionatorio dettato dallo Stato e fondato sulla demolizione (recte: eliminazione dal mondo materiale) dell'opera abusiva. Con l'ulteriore conseguenza che l'effettività della sanzione demolitoria risulterebbe “ancora più sminuita nel caso di specie, in cui l'interesse pubblico alla conservazione dell'immobile abusivo potrebbe consistere nella locazione o nell'alienazione dello stesso all'occupante per necessità, responsabile dell'abuso”.

Una volta enucleato il principio **dell'inderogabilità della sanzione demolitoria dalla norma-principio statale interposta** (art. 31, commi 1-6 cit.), la conseguenza non può essere che quella dell'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata.

---

<sup>96</sup> Sentenze n. 345 del 1991 e n. 427 del 1995.

Per costante giurisprudenza costituzionale, l'urbanistica e l'edilizia (tra cui, in particolare, l'esclusione della sanzione della demolizione di opere e interventi edilizi abusivi) vanno ricondotte alla materia "governo del territorio", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 68 del 2018, n. 84 del 2017 e n. 233 del 2015). Nelle materie di legislazione concorrente lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. (sentenza 84/2017; n. 233 del 2015).

In tale prospettiva, la legislazione regionale non può consentire di locare o alienare gli immobili acquisiti al patrimonio a seguito dell'inottemperanza all'ordinanza di demolizione emanata ex art. 31 TUED. - quale che sia il soggetto destinatario della sanzione (occupante per “necessità” o meno) - perché, in caso contrario, **risulterebbe violato il principio (statale) fondamentale della demolizione dell'immobile abusivo e (alternativamente) quello della sua conservazione in via eccezionale**, ossia solo quando, tenuto conto di tutte le circostanze del caso, vi sia uno **specifico interesse pubblico** prevalente rispetto all'obbligo di ripristino della conformità del territorio alla normativa urbanistica edilizia, e sempre che la conservazione non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico. Tale conclusione è avallata da consolidata giurisprudenza della stessa Corte, secondo cui “l'urbanistica e l'edilizia vanno ricondotte alla materia 'governo del territorio' di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.”, sicché, nella materia de qua, oggetto di legislazione concorrente, spetta allo Stato “fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio”.

Con la sentenza **233/2020** è stata dichiarata fondata la q.l.c. dell'art. 47 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, il quale ha sostituito l'art. 5 della legge regionale 24 luglio 2017, n. 19 (Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017), per contrasto con l'art. 177 comma terzo Cost.

Il precedente art. 5 della legge reg. n. 19 del 2017 è già stato dichiarato illegittimo con la sentenza n. **86 del 2019**, per contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di governo del territorio agli artt. 31 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001.

In tale occasione, la Corte ha affermato che “la demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal comma 5 dell'art. 31 d.P.R. n. 380 del 2001, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di dettaglio in materia di “misure alternative alle demolizioni”.<sup>97</sup>

Come la disposizione precedente, infatti, anche il nuovo art. 5 consente il **completamento delle opere edilizie** allorquando a) il mancato completamento delle opere costituisca pregiudizio al decoro e/o alla qualità urbana dell'area e il completamento funzionale è oggetto di un apposito

---

<sup>97</sup> Vedi sentenza 140 del 2018.

progetto sul quale si esprime l'ufficio tecnico comunale; b) sia stato riconosciuto che il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile in quanto la demolizione delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo potrebbe pregiudicare strutturalmente la restante parte delle opere esistenti; c) sia stata pagata la relativa sanzione e d) per immobili o aree tutelate paesaggisticamente, le opere non devono costituire elemento retrattore alla corretta fruizione del paesaggio.

In pratica, la norma regionale deroga ai principi stabiliti dal legislatore statale che ha scelto, nel porre i principi fondamentali del governo del territorio, di sanzionare le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia – quali sono la realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso – in ragione della gravità del pregiudizio recato all'interesse pubblico, imponendo la rimozione dell'opera abusiva e, con essa, il ripristino dell'ordinato assetto del territorio.

Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del Comune (art. 31, comma 3).

Tale principio implica, pertanto, che **l'opera abusiva debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata in via eccezionale** previa deliberazione del consiglio comunale, relativa alla singola opera, che constati l'esistenza di prevalenti interessi pubblici (art. 31, comma 5).

Anche per le ipotesi di illeciti regolate dagli artt. 33 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001, per le quali a certe condizioni è previsto che la misura di ripristino sia sostituita da una sanzione pecuniaria, in ogni caso non è mai consentito il completamento dell'opera abusiva, con il quale gli effetti dell'illecito sarebbero portati a ulteriore compimento.

Non diversamente dal previgente art. 5 della legge reg. n. 19 del 2017, anche l'attuale art. 47 della legge reg. n. 11 del 2018 configura il completamento delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo quale esito ordinario della realizzazione di tale opera, introducendo una regola del tutto estranea alla normativa statale di principio.

**Viene così ad essere invertito “il rapporto fra “regola” (la demolizione) ed “eccezione”** (le misure alternative alla demolizione), delineato dal legislatore statale all’art. 31, comma 5, del t.u. edilizia e si contraddice la scelta fondamentale espressa dal medesimo legislatore statale di sanzionare con l’obbligo della rimozione degli interventi abusivi e del ripristino dell’ordinato assetto del territorio le più gravi violazioni della normativa urbanistico-edilizia in ragione della entità del pregiudizio arrecato all’interesse pubblico” (sentenza n. 86 del 2019).

La Corte aveva affermato principi simili nella sentenza **233/2015**, dichiarando l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 207 e 208 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65, i quali prevedono che opere ed interventi edilizi abusivi - eseguiti ed ultimati, in assenza di titolo abilitativo o in difformità dal medesimo, rispettivamente in data anteriore al 1° settembre 1967 o al 17 marzo 1985 - in deroga alla disciplina generale dettata dalla medesima legge regionale, comportino **l’applicazione di sole sanzioni amministrative pecuniarie**, per le ipotesi in cui la valutazione discrezionale dell’amministrazione comunale competente per territorio conduca ad escludere la persistenza di un interesse attuale al ripristino dello status quo ante.

Nell’ambito della materia di competenza concorrente “governo del territorio”, in cui rientrano le disposizioni censurate, **spetta al legislatore statale la scelta sull’an, sul quando e sul quantum della sanatoria**, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l’articolazione e la specificazione di tali disposizioni. Le disposizioni annullate, invece, ponendosi in contrasto con precedenti normative statali, mirano illegittimamente ad introdurre un condono edilizio extra ordinem, seppur subordinandone gli effetti tipici alla previa valutazione discrezionale dell’autorità amministrativa. Non assume rilievo, al riguardo, la presunta coerenza delle disposizioni con gli approdi di una parte della giurisprudenza amministrativa secondo cui anche le sanzioni edilizie devono essere applicate previa comparazione e valutazione di prevalenza dell’interesse pubblico; ciò non solo perché tale opzione ermeneutica non costituisce “diritto vivente”, data l’esistenza di un opposto orientamento del Consiglio

di Stato, ma anche perché un suo eventuale riconoscimento normativo non potrebbe che provenire dal legislatore statale.<sup>98</sup>

### Art. 36 (L) Accertamento di conformità (legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 13)

1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il **permesso in sanatoria** se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.
2. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di **oblazione**, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16. Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.
3. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata.

L'art. 36 TUED disciplina il cd. accertamento di conformità, istituito previsto per la prima volta, dall'art. 13 della legge n. 47 del 1985. Si tratta di un titolo edilizio in sanatoria rilasciato dall'Amministrazione su istanza del privato in relazione ad opere realizzate sine titolo o in difformità da esso, rilasciabile entro certi termini e, comunque, entro il termine ultimo dell'esecuzione delle sanzioni amministrative, a condizione che esse siano conformi alla normativa urbanistica — edilizia esistente al momento

---

<sup>98</sup> In tema di compiti, rispettivamente, dello Stato e delle Regioni nella materia «governo del territorio», v. le sentenze nn. 167/2014 e 401/2007. Per l'affermazione che, in tema di condono edilizio straordinario, spetta al legislatore statale il compito di disciplinare i profili penalistici, v. le sentenze nn. 49/2006, 70/2005 e 196/2004.

Per l'affermazione che, in tema di condono edilizio straordinario, spettano al legislatore statale le scelte di principio sull'an, sul quando e sul quantum, v. le sentenze nn. 225/2012 e 70/2005.

Per l'affermazione che, in tema di condono edilizio straordinario, competono al legislatore regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale, v. le sentenze nn. 225/2012, 49/2006 e 196/2004.

Nel senso che esula dalla competenza regionale il potere di ampliare i limiti applicativi della sanatoria, v. la sentenza n. 290/2009.

Nel senso che esula dalla competenza regionale il potere di allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato, v. la sentenza n. 117/2015.

Sull'esigenza di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale in relazione a scelte così delicate in materia edilizia, v. la sentenza n. 164/2012.



dell'esecuzione dell'abuso ed a quella vigente all'atto della presentazione della domanda di sanatoria (cd. doppia conformità).

Si tratta quindi di un mero abuso formale, vale a dire ad opere “nella sostanza” rispettose delle prescrizioni urbanistiche ed edilizie, ma nella “forma” carenti in tutto o in parte del necessario titolo abilitativo, ottenibile per essere rispettose dell'ordine urbanistico ed edilizio.

Con la sentenza 101/2013, la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Toscana 31 gennaio 2012, n. 4, nella parte in cui prevedeva la possibilità di ottenere, in quella Regione, l'accertamento di conformità in sanatoria con modalità difformi da quelle previste dalla legge statale, ha avuto occasione di affermare che **il principio della c.d. doppia conformità “risulta finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della ‘disciplina urbanistica ed edilizia’ durante tutto l'arco temporale** compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità” e, nel richiamare gli approdi della giurisprudenza amministrativa, ha affermato che la sanatoria edilizia che ne deriva “— in ciò distinguendosi da un vero e proprio condono — è stata deliberatamente circoscritta dal legislatore ai **solii abusi “formali”**, ossia dovuti alla carenza del titolo abilitativo, rendendo così palese la ratio ispiratrice della previsione della sanatoria in esame, “anche di natura preventiva e deterrente”, finalizzata a frenare l'abusivismo edilizio, in modo da escludere letture “sostanzialiste” della norma che consentano la possibilità di regolarizzare opere in contrasto con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della loro realizzazione, ma con essa conformi solo al momento della presentazione dell'istanza per l'accertamento di conformità.

In passato la cd. sanatoria giurisprudenziale ritenne possibile sanare manufatti in regola al momento della sanatoria, seppur contrarie alla pregressa disciplina, essendo ritenuta contraria alle caratteristiche del potere autorizzatorio nonché illogica la demolizione di ciò che nello stesso momento era assentibile.

La Corte ha **tuttavia ritenuto che la doppia conformità è principio fondamentale della materia “governo del territorio”** e risulta finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza.<sup>99</sup>

Con la citata sentenza **70/2020** è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., l'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018, il quale prevede che l'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 deve essere inteso nel senso che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici può essere realizzato anche con

---

<sup>99</sup> Sentenze 101/2013 e 107/2017.



una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza.

La sentenza è stata citata già in riferimento alla violazione dell'art. 3 comma 1 lett. d) TUED come parametro interposto.

La Corte individua come norme interposte anche gli artt. **36 e 37 TUED**, i quali esprimono il principio fondamentale della c.d. **doppia conformità edilizia** - che richiede la coerenza del manufatto con la disciplina urbanistica sia quando è stato edificato, sia quando viene domandato l'accertamento di conformità - e all'art. 5, comma 10, del “decreto sviluppo”.<sup>100</sup>

L'abuso sanabile, pertanto, non deve aver prodotto un danno urbanistico-edilizio.

Dopo aver ritenuto che la legge pugliese non fosse interpretativa, ma innovativa, la Corte ha ribadito che **in tema di condono edilizio “straordinario”**, spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, le scelte di **principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al quantum**.

Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di ampliare i limiti applicativi della sanatoria oppure, ancora, di allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato.

A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale.<sup>101</sup>

Che la verifica della c.d. “doppia conformità” di cui all'art. 36 TUED costituisca principio fondamentale della materia governo del territorio<sup>102</sup>, in quanto si tratta di un adempimento finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità, lo ha ribadito di recente la sentenza **77/2021**, che

---

<sup>100</sup> Sentenze n. 174 del 2019, n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017.

<sup>101</sup> Sentenze n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 117 del 2015 e n. 290 del 2009; con riferimento ai profili penalistici: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004.

<sup>102</sup> Sentenza n. 232 del 2017, n. 107 del 2017 e n. 101 del 2013.

ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 36 e 37 TUED, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Veneto n. 50 del 2019. Il primo consente la regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo, il secondo consente la regolarizzazione amministrativa delle opere edilizie provviste di titolo edilizio abilitativo o di certificato di abitabilità od agibilità ed eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977, mediante presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e previo pagamento di sanzione pecuniaria.

La Corte ha ritenuto che le norme impugnate abbiano introdotto, al di fuori di quanto previsto dalla normativa nazionale, ipotesi nelle quali è possibile sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria, consentendo così una sanatoria degli abusi edilizi senza il rispetto del requisito della “doppia conformità”, di cui ai parametri interposti evocati. La presentazione della SCIA, nel caso in esame, attesta infatti la conformità dell'opera alla normativa regionale sopravvenuta, in vigore al momento della segnalazione, ma non la conformità alla disciplina vigente al momento della realizzazione dell'intervento.<sup>103</sup>

Per un'applicazione del principio della doppia conformità in relazione, stavolta, non alla violazione del comma terzo dell'art. 117 Cost. bensì ai principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, si veda Corte Cost. **107/2017**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione degli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. - l'art. 12, comma 4-bis, della legge reg. Campania n. 19 del 2009, come sostituito dall'art. 8, comma 1, lett. l), della legge reg. Campania n. 6 del 2016, nella parte in cui fa riferimento “alla stessa legge” anziché “alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente”. La disposizione impugnata dal Governo - pur richiamando e parzialmente riproducendo l'art. 36 TUED - si differenzia sensibilmente e senza ragionevoli giustificazioni dal suo contenuto, prescrivendo che, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, l'intervento edilizio deve essere conforme “alla stessa legge” (ossia alla legge regionale n. 19 del 2009), anziché, come previsto dalla norma statale, alla disciplina urbanistica ed edilizia in vigore sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria.

La norma induce dubbi interpretativi in ordine al rispetto del principio fondamentale della c.d. doppia conformità imposto dalla norma statale, così da determinare potenziali incertezze nell'azione amministrativa diretta alla verifica della legittimità degli interventi edilizi ricompresi nell'ambito della normativa di favore prevista dal “Piano Casa” della Regione Campania.

La giurisprudenza costituzionale ha in più occasioni distinto l'accertamento di conformità dalle ipotesi eccezionali di condono<sup>104</sup>.

La Corte, data la netta distinzione tra gli istituti, ha conseguentemente dichiarato incostituzionali le norme regionali<sup>105</sup> che, discostandosi dal principio della doppia conformità proprio dell'istituto dell'accertamento di

---

<sup>103</sup> Sentenza n. 2 del 2019 e n. 233 del 2015.

<sup>104</sup> Sentenze 68/2018; 232/2017; 50/2017; 233/2015.

<sup>105</sup> In particolare gli istituti di sanatoria difformi dall'accertamento di conformità del TUED contenute nella l.Reg. Toscana n. 4/2012 (sentenza n. 101/2013); l.Reg. Umbria n. 1/2015 (sentenza 68/2018); l.Reg. Campania n. 9/2019 (sentenza 107/2017); l.Reg. Sicilia n. 16/2016 (sentenza 232/2017); l.Reg. Toscana n. 65/2014 (sentenza 2/2019).

conformità del Testo Unico, hanno introdotto discipline di sanatoria di abusi anche sostanziali ritenendoli, dunque, condoni straordinari non consentiti.

Con la sentenza **232/2017**, la Corte ha ritenuto illegittima la disciplina dettata dalle Regioni a Statuto speciale in difformità dal TUED (fattispecie relativa alla Regione Siciliana la quale aveva assoggettato l'istanza per l'accertamento di conformità al silenzio-assenso).

Con la recentissima sentenza del 16 marzo 2023 n. 42, la Corte è tornata ad occuparsi della legittimità costituzionale dell'art. 36 TUED, stavolta non come norma interposta ma impugnata in via incidentale a mezzo di ordinanza del giudice a quo (Tar Lazio, ordinanza del 22 luglio 2021, n. 178), che ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e, "in via mediata", 24 e 113 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del comma 3 nella parte in cui prevede che la richiesta di titolo abilitativo edilizio in sanatoria "*si intende rifiutata*" dopo sessanta giorni dalla sua presentazione.

1.1.– Il TAR riferisce di essere chiamato a decidere sull'impugnazione (promossa dai proprietari di un immobile con riscontrate opere abusive per difformità essenziali rispetto al permesso di costruire (dell'ordinanza di demolizione d'ufficio dei manufatti e dell'atto di irrogazione di sanzione pecuniaria emessi, ai sensi dell'art. 31 t.u. edilizia e dell'art. 15 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), da Roma Capitale, in esito ad accertamento di inottemperanza a precedente ingiunzione di demolizione delle stesse opere.

Il TAR ha prospettato che il silenzio-rigetto previsto dalla menzionata disposizione condizionerebbe negativamente l'esercizio del diritto di difesa degli interessati e snaturerebbe la funzione del giudizio amministrativo di mera verifica della legittimità del potere esercitato.

Il rimettente premette che gli sarebbe precluso procedere all'accertamento della doppia conformità: da un lato, poiché nel giudizio impugnatorio per la tutela di un interesse legittimo non è consentito al giudice pronunciarsi sulla spettanza del "bene della vita"; dall'altro lato, perché, dando seguito alla domanda giudiziale, si pronuncerebbe sull'istanza amministrativa di sanatoria senza una previa determinazione della pubblica amministrazione, se non fittizia.

La disposizione è, quindi, censurata per plurimi profili di illegittimità costituzionale che hanno rilievo tanto sul piano sostanziale, quanto sul piano processuale.

La previsione del silenzio-rigetto lederebbe, anzitutto, i principi di ragionevolezza, imparzialità, buon andamento e trasparenza, di cui agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. anche in relazione agli artt. 2,3 e da 7 a 10-bis della legge n. 241 del 1990, perché la qualificazione legislativa dell'inerzia in

termini di rigetto impedirebbe al cittadino di comprendere le ragioni della reiezione dell'istanza e di dare il suo apporto nella fase istruttoria del relativo procedimento.

La norma contenuta nell'art. 36, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 violerebbe, ancora, l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza: il legislatore prevede la definizione delle istanze di sanatoria degli abusi edilizi solo formali con lo sfavorevole meccanismo del silenzio-rigetto, mentre riserva il più favorevole meccanismo del silenzio-assenso per la definizione delle istanze di condono degli abusi sostanziali (artt. 31 della legge n. 47 del 1985, 39 della legge n. 724 del 1994 e 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito).

Il configurato provvedimento di diniego tacito contrasterebbe, poi, con gli artt. 24 e 113 Cost., in quanto aggraverebbe la posizione processuale del privato. Questo, infatti, sarebbe costretto a un ricorso "al buio", in difetto di motivazioni sfavorevoli espresse da confutare e avrebbe l'ulteriore onere di dimostrare la doppia conformità urbanistico-edilizia delle opere.

Infine, la fictio legislativa sarebbe contraria al principio di separazione dei poteri, riconducibile agli artt. 97 e 113 Cost., in quanto, nel giudizio di impugnazione del silenzio-rigetto, si demanderebbe al giudice di pronunciarsi sull'istanza di sanatoria in prima battuta, sostituendosi all'amministrazione nell'esercizio del potere amministrativo.

La Corte ha dichiarato inammissibile le questioni sollevate, provvedendo a fornire una ricostruzione dell'istituto dell'accertamento di conformità, ribadendo:

-che l'istituto si distingue nettamente dalle ipotesi del condono edilizio in cui la legge, in via straordinaria e con regole ad hoc, consente di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino ad una certa data, di natura sostanziale, in quanto difformi dalla disciplina urbanistico-edilizia;<sup>106</sup>

-che il relativo provvedimento ha natura vincolata in quanto con esso l'amministrazione comunale non compie apprezzamenti discrezionali, ma si limita a riscontrare la doppia conformità dell'opera alle prescrizioni urbanistico-edilizie;

- che il procedimento è a iniziativa di parte, per cui l'onere di dimostrare la cosiddetta doppia conformità delle opere è a carico del richiedente. L'amministrazione è tenuta a pronunciarsi con adeguata motivazione entro sessanta giorni, decorsi i quali la richiesta "si intende rifiutata";

- che la formula normativa è interpretata dalla giurisprudenza amministrativa - nel tempo divenuta sostanzialmente unanime e condivisa anche dalla Corte (sentenza n. 232 del 2017) - come previsione di una fattispecie di silenzio con valore legale di diniego della proposta istanza (cosiddetto silenzio-rigetto) e non come mera inerzia nel provvedere (cosiddetto silenzio-inadempimento).

---

<sup>106</sup> Sentenze n. 68 del 2018, n. 232 e n. 50 del 2017.

La ratio del silenzio-rigetto viene rinvenuta in plurimi elementi.

In primo luogo, la previsione è ritenuta rispondente alla necessità della difesa del corretto assetto del territorio dagli abusi edilizi, la cui repressione costituisce attività doverosa per l'amministrazione (artt. 27 e 31 del d.P.R. n. 380 del 2001).

Il legislatore impone all'autorità comunale di ordinare la demolizione delle opere abusive, senza gravarla della previa verifica della loro sanabilità (da ultimo, Consiglio di Stato, sezione settima, sentenza 12 dicembre 2022, n. 10897), e, piuttosto, pone in capo al privato - che, violando la legge, ha omesso di chiedere preventivamente il necessario titolo edilizio e si è, così, sottratto al previo controllo di conformità alla pianificazione urbanistica - l'onere di proporre l'istanza di sanatoria e quello di impugnare il suo eventuale diniego, anche tacito.

A ciò si deve aggiungere la considerazione che in molti casi, come accaduto nella vicenda oggetto del giudizio a quo, la domanda di conformità è presentata a seguito dell'emanazione dell'ordinanza di demolizione nella quale l'amministrazione ha già esplicitato i caratteri dell'abuso (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 3 aprile 2006, n. 1710).

In secondo luogo, la definizione del procedimento di sanatoria con i tempi certi del silenzio-rigetto si coordina con la disposizione dell'art. 45 t.u. edilizia relativa alla persecuzione penale degli abusi edilizi: questa prevede la sospensione del procedimento penale sino alla decisione amministrativa sull'istanza di titolo in sanatoria, in ragione dell'effetto estintivo dei reati contravvenzionali derivante dal suo accoglimento; ma, al contempo, tale sospensione richiede un contenimento temporale non potendo il processo penale arrestarsi sine die (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 21 novembre 2019-16 marzo 2020, n. 10083, 16 gennaio 2020-25 maggio 2020, n. 15752 e 18 gennaio 2006-23 marzo 2006, n. 10205).

Infine, la previsione del silenzio significativo è anche nell'interesse del privato, cui è in tal modo consentita una sollecita tutela giurisdizionale (per tutte, nella giurisprudenza amministrativa, Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 2 ottobre 2017, n. 4574, oltre alla sopra richiamata giurisprudenza penale).

3.1.3.- Quanto al piano processuale, dalla qualificazione del silenzio sull'istanza di sanatoria in termini di rigetto discendono importanti conseguenze.

Ne deriva, infatti, che il privato, con l'impugnazione del provvedimento tacito, non può far valere difetti di motivazione o lacune nel procedimento, attesa l'incompatibilità logica di tali vizi con la fattispecie del silenzio significativo, dovendo, piuttosto, dolersi del suo contenuto sostanziale di rigetto (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 19 novembre 2018, n. 6506), vale a dire della tacita valutazione di insussistenza della conformità.

In sostanza, con il delineato sistema di tutela è traslato in fase processuale l'onere incombente sul privato in fase procedimentale.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, l'onere probatorio del privato è diversamente modulato a seconda che si qualifichi il potere di sanatoria in termini vincolati o tecnico-discrezionali: dalla prima, prevalente impostazione è richiesto al ricorrente di fornire prova piena della doppia conformità; dal secondo indirizzo è richiesto al ricorrente di fornire la prova della non implausibilità della doppia conformità, in termini idonei a sconfessare la negativa definizione del procedimento.

Dall'assolvimento del richiesto onere probatorio, discende l'annullamento del silenzio-rigetto, con il conseguente obbligo dell'amministrazione a provvedere espressamente sull'istanza in termini conformati a seconda all'accertamento compiuto in sentenza.

Nella riedizione del potere, l'amministrazione sarà, quindi, o totalmente vincolata dal compiuto riscontro giudiziale della doppia conformità o fortemente condizionata dalle indicazioni giudiziali sui necessari riscontri istruttori o, infine, continuerà a vantare margini di valutazione tecnico-discrezionali.

La Corte ha ritenuto che il Tar Lazio non abbia tenuto conto:

a) quanto agli aspetti sostanziali, della ratio del silenzio-rigetto e della peculiare posizione del richiedente la sanatoria, soprattutto nel caso in cui sia stata già ordinata la demolizione, nonché delle reali differenze con il condono edilizio straordinario:

b) quanto agli aspetti processuali, il rimettente ha sì denunciato la compromissione del diritto di difesa e la violazione del principio di separazione dei poteri tra giudice e amministrazione, ma senza analizzare la natura (vincolata) del potere di sanatoria e senza confrontarsi con gli orientamenti del giudice amministrativo sulla tutela riconosciuta in caso di rigetto tacito.

Altro tema del quale la Corte si è occupata poco, ma significativamente, nei rapporti con la legge regionale, è quello **dell'oblazione**.

L'art. 36 comma 2 TUED sin dalla sua entrata in vigore prevede che il **rilascio del permesso in sanatoria sia subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia**, ovvero, in caso di **gratuità** a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'articolo 16. Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso.

Il pagamento dell'oblazione non è l'elemento fondante la sanatoria, che resta sempre l'accertamento della doppia conformità dell'opera alle prescrizioni urbanistico-edilizie e, dunque, al riscontro dell'insussistenza del danno urbanistico-edilizio.

Trattasi di attività vincolata dell'amministrazione in quanto, dal punto di vista quantitativo, nel calcolare quanto dovuto, la p.a. fa applicazione dei parametri prefissati dalla normativa.

Ciò fa sì che impropria sia la dizione “oblazione” in senso penalistico, la quale è piuttosto prevista dal legislatore penale, tanto nei casi previsti dagli artt. 162 e 162 bis c.p. quanto nelle tre leggi sul condono edilizio, per somme il cui pagamento estingue “di per sé” il reato senza che sia richiesta l’elisione dell’antigiuridicità del fatto.

L’oblazione nel TUED (ma anche nella l. 47/85) e nella generalità delle legislazioni regionali si compone di una **parte pari al contributo di costruzione** che sarebbe dovuto per la medesima opera in caso di richiesta *ex ante* del titolo abilitativo (se dovuto) **ed in una somma ulteriore** da versare a titolo di **sanzione**.

Nella legislazione statale, tale seconda parte è fissata nello stesso importo del contributo di costruzione<sup>107</sup>.

Con la sentenza 2/2019, la Corte ha sottolineato il valore sanzionatorio di tale importo aggiuntivo. Per la Corte “Il pagamento, a titolo di oblazione, previsto nel procedimento di accertamento di conformità, assolve tra l’altro, come si è detto, alla **stessa finalità sanzionatoria** che connota l’obbligo pecuniario stabilito a carico di chi intenda sanare un intervento edilizio realizzato in base ad un titolo successivamente annullato”.

L’inserirsi in abuso solo formale fa sì, tuttavia, che la sua misura sia inferiore a quella in materia di condoni.

**L’oblazione di cui all’art. 36 è diversa da quella penale di cui agli artt. 162 e 162 bis c.p. e costituisce** adempimento del procedimento amministrativo, estraneo allo schema penalistico.

L’effetto estintivo del reato è determinato da un atto amministrativo, il permesso in sanatoria; la scelta del legislatore regionale di quantificare autonomamente la misura dell’oblazione interviene su un elemento che concorre a formare il procedimento destinato a sfociare in quell’atto, ma non altera il meccanismo estintivo del reato, che si fonda sulla verifica della “doppia conformità” dell’intervento.

L’art. 162 cod. pen. non pone alcun limite al potere del contravventore di estinguere il reato attraverso il pagamento dell’oblazione, mentre il ricorso all’oblazione in materia edilizia e urbanistica è esperibile solo in presenza del requisito della “doppia conformità”.

---

<sup>107</sup> Tra le leggi regionali, vedi, la Sicilia (art. 14 L.reg. n. 16/16), l’Umbria (art. 154 l.Reg. n. 1/2015), il Friuli Venezia Giulia (art. 49 l.Reg. n. 9/2019), l’Emilia-Romagna (art. 17 l.Reg. n. 23/2004); la Sardegna (art. 16 l.Reg. n. 23/1985. Diversamente la Regione Toscana che prima prevedeva una somma definita quale oblazione e determinabile tra un minimo ed un massimo a seconda dell’abuso prevede ora l’oblazione in misura solo pari a quanto dovuto per gli interventi ordinari, ma con fissazione di un limite minimo (art. 209 l.Reg. 65/2014).

Il pagamento dell'oblazione nelle contravvenzioni viene richiesto a ciascun responsabile, mentre quello di cui all'art. 36 può essere richiesto una sola volta, e l'effetto estintivo opera oggettivamente nei confronti di tutti gli autori del reato.

Recentemente la Corte si è occupata di due questioni aventi ad oggetto la legge della Regione Lazio 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia), nel testo in vigore sino al 27 febbraio 2020, anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lettera c), punto 2) della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione).

La Regione Lazio con la legge reg. n. 15 del 2008 si è **distaccata** dalla normativa **nella determinazione dell'oblazione**, prevedendo non già un'unica misura per tutti gli interventi in sanatoria con la duplice composizione, bensì un importo distinto a seconda dell'intervento oggetto di sanatoria.

La Corte non ha sanzionato tale aspetto, in quanto la Regione ha esercitato la potestà legislativa concorrente che le spetta, **non costituendo la misura dell'oblazione di cui all'art. 36 TUED un principio fondamentale vincolante per le Regioni.**

La legge laziale (art. 22) ha stabilito:

- a) per gli interventi di **nuova costruzione** eseguiti in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali (abuso di cui all'art. 15), una **sanzione di importo pari al valore di mercato** dell'intervento;
- b) per gli interventi di **ristrutturazione edilizia e cambi di destinazione d'uso in assenza di titolo abilitativo, in totale difformità o con variazioni essenziali** (abuso di cui all'art. 16) nonché per **interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia eseguiti in parziale difformità dal titolo abilitativo** (abuso di cui all'art. 18), una sanzione di importo pari al **doppio dell'incremento del valore di mercato** dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere;
- c) per gli interventi eseguiti **in assenza o in difformità dalla denuncia di inizio attività** (abuso di cui all'art. 19), una sanzione di importo variabile tra € 1000 ed € 10.000.



Con la sentenza **2/2019**, la Corte:

- i) **ha sottolineato il valore sanzionatorio** dell'oblazione (che però ha una misura inferiore all'oblazione pagata per il condono, in quanto l'abuso del 36 è solo formale);
- ii) la previsione del pagamento di una somma costituisce principio fondamentale di riparto delle competenze tra Stato e Regioni;
- iii) **la misura dell'oblazione** di cui all'art. 36 TUED **NON è un principio fondamentale vincolante per le Regioni** (la legge regionale può quindi esercitare la potestà legislativa concorrente che le spetta, come aveva fatto la Regione Lazio);
- iv) **l'importo può essere distinto a seconda dell'intervento oggetto di sanatoria**, non essendo obbligatoria la sanzione unica.

La Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 22 lett. a) della legge reg. Lazio per violazione non dell'art. 117, ma del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto la disposizione impugnata assoggetta ad identiche conseguenze sanzionatorie (oblazione pari al valore venale dell'abuso) due fattispecie diverse:

- a) da un lato, **l'art. 20 l.r.**, che quindi funge da tertium comparationis, che – in termini corrispondenti a quanto previsto dall'art. 38 TUE – disciplina il procedimento di sanatoria degli interventi edilizi eseguiti in base a titolo abilitativo successivamente annullato quando non sia possibile rimuovere i vizi della procedura amministrativa o ripristinare lo stato dei luoghi;
- b) dall'altro l'art. **22, comma 2 lett. a)**, che disciplina la sanatoria degli abusi formali (procedura di accertamento di conformità degli interventi edilizi eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in difformità da esso)

L'art. 22 è irragionevole perché parifica, sul piano dei costi, abusi connotati da disvalore diverso, in quanto conformi alla normativa urbanistico-edilizia vigente e pregressa, regolarizzabili sotto l'aspetto formale mediante il relativo accertamento di conformità.

Gli abusi dell'art. 20 invece sono interventi edilizi sostanzialmente illegittimi, per i quali è impossibile la demolizione.

Infatti la disciplina statale – agli artt. 36 e 38 TUE – prevede costi differenziati per le due forme di sanatoria dell'abuso, in termini che non si giustificano se non in ragione dell'evidente minor disvalore della condotta

di chi abbia realizzato un intervento conforme alla normativa urbanistico-edilizia.

Con la sentenza **165/2022**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale stavolta dell'art. **22, comma 2, lettera b)**, della legge della Regione Lazio 15/2008 nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, per opere realizzate in **parziale difformità** dal titolo posseduto al pagamento, per oblazione, di un importo pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere.

Anche in questo caso si è detto che la legge regionale viola l'art. 3 Cost.

i) sotto il profilo del principio di uguaglianza **per pari trattamento di situazioni diverse** (oblazione dell'art. 22 co. 2 lett. b e sanzione dell'art. 18), in quanto sono ingiustificatamente equiparati il costo della sanatoria per l'opera sanabile eseguita in parziale difformità dal titolo posseduto (art. 22, comma 2, lettera b) con il costo fissato per la medesima opera non sanabile, ma non tecnicamente rimovibile (art. 18, comma 3). È la stessa situazione esaminata nella sentenza 2/2019, cambiando però la tipologia di opere (il riferimento è alle opere eseguite in parziale difformità rispetto al titolo edilizio).

ii) In più si aggiunge la violazione dell'art. 3 sotto il profilo della ragionevolezza in quanto, prevedendo l'importo di tale oblazione nella misura doppia della sanzione prevista per gli interventi con titolo annullato e non sanabili (ma tecnicamente non demolibili), tratta in maniera più grave fattispecie meno grave (oblazione dell'art. 22 co. 2 lett. b – opere sanabili eseguite in parziale difformità - e sanzione dell'art. 20 – opere totalmente difformi non sanabili).

#### **Capo IV - Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche**

Il Capo IV del TUED si occupa interamente delle costruzioni in zona sismiche.

La prima sezione (artt. 83-92) riguarda prevalentemente la disciplina sulle tipologie di interventi e sulle relative autorizzazioni.

La seconda sezione riguarda la vigilanza sulle costruzioni.

La Corte si è pronunciata in più occasioni.

In particolare avendo come riferimento gli articoli 82, 88, 89, 94 e 94 bis TUED.

Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, la disciplina degli **interventi edilizi in zona sismica** è riconducibile all'ambito materiale del **governo del territorio**, nonché a quello relativo **alla protezione civile** per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica, entrambi di potestà legislativa concorrente, in cui spetta allo Stato fissare i principi fondamentali, quali quelli contenuti nel TUED, che prevedono determinati adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico.<sup>108</sup>

**Art. 89 (L) Parere sugli strumenti urbanistici (legge 2 febbraio 1974, n. 64, art. 13) (330)**

1. Tutti i comuni nei quali sono applicabili le norme di cui alla presente sezione e quelli di cui all'articolo 61, devono richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio.

2. Il competente ufficio tecnico regionale deve pronunciarsi entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta dell'amministrazione comunale.

3. In caso di mancato riscontro entro il termine di cui al comma 2 il parere deve intendersi reso in senso negativo.

Con la sentenza **264/2022**, la Corte costituzionale ha evidenziato che l'art. 24, comma 9, della l. r. Umbria n. 11 del 2005, vigente *ratione temporis* è costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché – statuendo che siano i comuni, **anziché l'ufficio tecnico**

---

<sup>108</sup> Sentenza n. 246 del 2019, n. 232 del 2017, n. 60 del 2017, n. 282 del 2016, n. 167 del 2014 e n. 300 del 2013.

regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei comuni siti in zone sismiche – si pone in contrasto con quanto previsto dall’art. 89 TUED, il quale prescrive espressamente che i comuni siti in zone dichiarate sismiche debbono richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati.

La Corte costituzionale ha ribadito quanto già affermato nella sentenza n. **68/2018**, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 28, comma 10, e 56, comma 4, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015 proprio perché contrastanti con l’art. 89 TUED, qualificando espressamente quest’ultimo come norma di principio in materia di “governo del territorio” e di “protezione civile”, in forza della “posizione “fondante”” che essa riveste nell’ordinamento, “attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell’incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali.”<sup>109</sup>

Anche l’art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, prevedendo che il parere sismico sugli strumenti urbanistici attuativi sia reso dal comune, si pone dunque in contrasto con il principio fondamentale posto dall’art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001.

La Corte costituzionale ha, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittima la norma censurata, nella parte in cui prescrive che sia il comune, anziché l’ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche.

Era stato ribadito lo stesso concetto nella sentenza **167/2014**, relativa all’art. 10 della l.r. Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, che introduceva una deroga al principio fondamentale espresso dall’evocato parametro interposto, non subordinando in alcun modo l’adozione delle varianti urbanistiche né all’acquisizione del previsto parere del competente ufficio tecnico regionale su tutti gli strumenti urbanistici, né al previo svolgimento dello studio di microzonazione sismica.

---

<sup>109</sup> Sentenza n. 167 del 2014, n. 300 del 2013, n. 101 del 2013, n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006.

**Art. 94 (L) Autorizzazione per l'inizio dei lavori (legge 2 febbraio 1974, n. 64, art. 18) (340)**

1. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione.

2. L'autorizzazione è rilasciata entro trenta giorni dalla richiesta.

2-bis. Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di autorizzazione si intende formato il silenzio assenso. Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio assenso ai sensi del primo periodo, lo sportello unico per l'edilizia rilascia, anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti.

3. Avverso il provvedimento relativo alla domanda di autorizzazione è ammesso ricorso al presidente della giunta regionale che decide con provvedimento definitivo.

4. I lavori devono essere diretti da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze.

Con la sentenza **264/2019**, la Consulta è tornata nuovamente ad interpretare l'effettiva portata estensiva dei principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di edilizia in zone sismiche (rispetto al terzo comma dell'articolo 117 della Carta costituzionale e, quindi, ai parametri interposti di cui agli articoli 36, 65, 93 e 94 TUED).

In particolare, si è trattato di due giudizi riuniti per l'identità del petitum afferente ad una questione di legittimità costituzionale sollevata - in via di Azione dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in relazione sia all'articolo 7, comma 1, lett. b, della Legge della Regione Calabria del 2 ottobre 2018, n. 37 che all'articolo 2, comma 1, lett. c, della Legge della Regione Calabria del 28 dicembre 2018, n. 53.

Il legislatore regionale calabrese, infatti, con le censurate disposizioni, ha posto in essere una significativa deroga rispetto alla disciplina sottesa ai principi fondamentali in **materia di vigilanza su costruzioni in zone sismiche**: escludendo, cioè, l'effettuazione da parte del competente servizio tecnico regionale delle verifiche preventive (sia di 'regolarità formale' degli interventi edilizi che, non di meno, sulla conformità degli stessi interventi

alle vigenti norme tecniche per le costruzioni edili) per il caso di una “progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, salvo le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione debba tenerne conto”.<sup>110</sup>

Sicché l'autonomia legislativa regionale vede nella materia dell'edilizia in zone sismiche un oggettivo appiattimento della propria possibilità di porre in essere discipline diversificate e, tanto meno, derogatorie rispetto all'uniforme legislazione nazionale.

È il legislatore statale ad agire nei confronti della legislazione regionale per far valere il rispetto dei principi fondamentali e del valore non frazionabile **dell'incolumità pubblica**.

La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 7, comma 1, lett. b), della legge reg. Calabria n. 37 del 2018, limitatamente alla parte in cui introduce il comma 3-ter, lett. b), dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 37 del 2015.

La norma impugnata dal Governo incide sulla disciplina della vigilanza preventiva sulle costruzioni in zone sismiche, prescrivendo che non debba riguardare la progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, salvo le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione debba tenerne conto. Tale esenzione contrasta con i principi fondamentali contenuti in particolare negli artt. 65, 93 e 94 TUED, espressione dell'intento **unificatore** che informa la legislazione statale, in tal senso orientata alla tutela **dell'incolumità pubblica**, che non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali, essendo pure irrilevante il fatto che, come nel caso di specie, l'esenzioni dalla previa autorizzazione sismica riguardi le sole opere minori.

---

<sup>110</sup> CAIA, L'ordine e la sicurezza pubblica, in S. CASSESE (a cura di), Trattato di Diritto Amministrativo, Milano, 2003, p. 281 ss.; G. FARES, Ordine pubblico, sicurezza pubblica e incolumità pubblica, in G. CORSO - V. LOPILATO, Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Milano, 2006, pp. 588-624; S. MAINI, Disciplina antisismica e vigilanza sulle costruzioni, in LexItalia.it, n. 5/2011; A. CROSETTI, La normativa antisismica quale strumento preventivo dell'incolumità pubblica, in Rivista Giuridica dell'Edilizia, n. 6/2011, pp. 261-276; M. GRISANTI, Corte costituzionale e costruzioni in zona sismica, in LexAmbiente.it, 18 aprile 2013; A. PACE, La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale, in Rivista AIC, n. 1/2015, pp. 1-28. Con riferimento alla 'discrezionalità tecnica' che è posta a monte della disciplina dei principi fondamentali nel settore dell'edilizia in zone sismiche appare utile il rinvio a C. CASONATO, La scienza come parametro interposto di costituzionalità, in Rivista AIC, n. 2/2016, pp. 1-11.

Non assume inoltre alcun rilievo il contenuto del d.m. 17 gennaio 2018, che aggiorna le norme tecniche per le costruzioni, il quale mantiene quale elemento distintivo fra le categorie di interventi edilizi quello dell'idoneità degli stessi ad arrecare pericolo per l'incolumità delle persone, affatto diverso da quello preso in considerazione dal legislatore regionale. Né, infine, le superiori considerazioni mutano alla luce delle modifiche intervenute successivamente alla proposizione del ricorso, per effetto del d.l. n. 32 del 2019, che, introducendo l'art. 94-bis TUED, distingue fra diverse categorie di interventi edilizi. A prescindere da ogni considerazione sul possibile rilievo di mutamenti sopravvenuti del parametro interposto, la modifica della legge statale mantiene invariati i profili di disallineamento, trattandosi di discipline non sovrapponibili.<sup>111</sup>

Il bene protetto ossia il valore costituzionale dell'‘incolumità pubblica’ viene ad assumere allo stesso tempo sia la funzione di imprescindibile trait d'union tra le due materie ‘trasversali’ di governo del territorio e della protezione civile che, non di meno, il valore di criterio ermeneutico, di tipo teleologico, con cui la Consulta interpreta l'effettiva estensione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di interventi edilizi nelle zone sismiche del nostro Paese.

Ecco perché i principi fondamentali della disciplina legislativa regolatrice degli interventi in zone sismiche, da un lato, si connotano per un elevato tasso di tecnicità e discrezionalità tecnica (che sul piano dei rapporti tra legislatore statale e regionale vincolano - in modo, oggettivamente, più stringente che in altri settori - la legislazione regionale) e, dall'altro lato, si caratterizzano per l'indiscutibile fatto di essere ‘teleologicamente’ interpretabili dal Giudice delle leggi alla luce della necessaria garanzia del valore dell'‘incolumità pubblica’ (ovverosia del, così detto, ‘bene protetto’). Tale per cui nel settore dell'edilizia in zone sismiche i ‘principi fondamentali’ finiscono, in buona sostanza, per “non tollera[re] alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali”, neppure in sede di disciplina di dettaglio.

Il che contribuisce a produrre una materiale ed assai vistosa eccezione rispetto alla classica dialettica dei rapporti tra ‘uniformità’ e ‘differenziazione’, tra disciplina di principio e disciplina di dettaglio: diversamente da come, quanto meno, originariamente concepito nella ‘formale’ consacrazione delle materie di competenza legislativa

---

<sup>111</sup> Sentenze n. 232 del 2017, n. 60 del 2017 e n. 272 del 2016.

concorrente, di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Carta costituzionale.

Dopo la sentenza 264/2019 si deve escludere la possibilità per il legislatore regionale di porre in essere discipline di dettaglio connotate di livelli inferiori rispetto agli standards fissati dai principi fondamentali statali in punto di effettiva garanzia del fondamentale 'valore' dell'incolumità pubblica nell'edilizia in zone sismiche del Paese.

Bisognerà capire se siano ammesse normative regionali di dettaglio caratterizzate da livelli di garanzia dell'incolumità pubblica ben superiori rispetto agli stessi standards statali, potendo il legislatore regionale prendere in considerazione - per esempio - la rilevanza delle non secondarie specificità morfologiche proprie del territorio costituente la Regione, ipoteticamente predisponendo modalità procedurali ad hoc, connesse, oltre tutto, alle 'peculiarità organizzative' dell'amministrazione regionale (ed in coerenza alla connaturale autonomia che costituzionalmente compete alle Regioni in relazione alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle specifiche funzioni attribuite, ex artt. 114, 117 e 118 Cost.).<sup>112</sup>

Sul punto occorre specificare che, naturalmente, ammettere o meno la possibilità di una disciplina legislativa regionale che fissi degli standards ulteriori e più elevati rispetto a quelli della disciplina statale di principio non inerisce affatto a delle interferenze o sovrapposizioni tra degli autonomi titoli di competenza legislativa: si tratta infatti pur sempre di un tipico rapporto maturato nell'alveo di una competenza legislativa concorrente tra la disciplina statale di principio e la disciplina regionale di dettaglio; non riguardando, per l'appunto, delle forme di sovrapposizione - si badi - tra degli autonomi titoli legislativi di competenza statale e regionale.

Tanto è vero che la Corte costituzionale non applica né il 'criterio di prevalenza' di una materia su di un'altra né, tanto meno, la così detta teoria dei 'punti di equilibrio' per sindacare la legittimità costituzionale degli interventi legislativi posti in essere nel delicato settore dell'edilizia in zone sismiche del Paese.

Nello specifico caso in esame, difatti, il criterio utilizzato dalla Consulta per dirimere le sensibili relazioni sottese all'inesauribile dialettica tra interessi unitari ed interessi regionali ovvero tra la disciplina statale di principio e la disciplina regionale di dettaglio si fonda su di un giudizio che è di squisito tipo teleologico, in cui, cioè, la valutazione della Corte è sempre costantemente orientata a dover garantire la cura effettiva del 'valore costituzionale' della pubblica incolumità.

Ciò che conta nel sindacato di costituzionalità espletato dalla Consulta non è, quindi, il grado più o meno analitico della disciplina legislativa regionale impugnata, quanto piuttosto la sua congruità rispetto ai principi fondamentali fissati per la garanzia della sicurezza e dell'incolumità pubblica.

## Art. 94-bis (L) Disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche

---

<sup>112</sup> A. MITROTTI, *La disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche ed il valore dell'incolumità pubblica nei principi fondamentali delle materie di «governo del territorio» e di «protezione civile»*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).



1. Ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui ai capi I, II e IV della parte seconda del presente testo unico, sono considerati, nel rispetto di quanto previsto agli articoli 52 e 83:

a) interventi “rilevanti” nei riguardi della pubblica incolumità:

1) gli interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle località sismiche ad alta sismicità (zona 1) e a media sismicità (zona 2, limitatamente a valori di accelerazione ag compresi fra 0,20 g e 0,25 g);

2) le nuove costruzioni che si discostino dalle usuali tipologie o che per la loro particolare complessità strutturale richiedano più articolate calcolazioni e verifiche, situate nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità (zone 3 e 4);

3) gli interventi relativi ad edifici di interesse strategico e alle opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, nonché relativi agli edifici e alle opere infrastrutturali che possono assumere rilevanza in relazione alle conseguenze di un loro eventuale collasso, situati nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità (zone 3 e 4);

b) interventi di “minore rilevanza” nei riguardi della pubblica incolumità:

1) gli interventi di adeguamento o miglioramento sismico di costruzioni esistenti nelle località sismiche a media sismicità (zona 2, limitatamente a valori di ag compresi fra 0,15 g e 0,20 g), e zona 3);

2) le riparazioni e gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, compresi gli edifici e le opere infrastrutturali di cui alla lettera a), numero 3);

3) le nuove costruzioni che non rientrano nella fattispecie di cui alla lettera a), n. 2);

3-bis) le nuove costruzioni appartenenti alla classe di costruzioni con presenza solo occasionale di persone e edifici agricoli di cui al punto 2.4.2 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 17 gennaio 2018;

c) interventi “privi di rilevanza” nei riguardi della pubblica incolumità:

1) gli interventi che, per loro caratteristiche intrinseche e per destinazione d'uso, non costituiscono pericolo per la pubblica incolumità.

2. Per i medesimi fini del comma 1, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, definisce, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, le linee guida per l'individuazione, dal punto di vista strutturale, degli interventi di cui al medesimo comma 1, nonché delle varianti di carattere non sostanziale per le quali non occorre il preavviso di cui all'articolo 93. Nelle more dell'emanazione delle linee guida, le regioni possono confermare le disposizioni vigenti. Le elencazioni riconducibili alle categorie di interventi di minore rilevanza o privi di rilevanza, già adottate dalle regioni, possono rientrare nelle medesime categorie di interventi di cui al comma 1, lettere b) e c). A seguito dell'emanazione delle linee guida, le regioni adottano specifiche elencazioni di adeguamento alle stesse.

3. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, non si possono iniziare lavori relativi ad interventi “rilevanti”, di cui al comma 1, lettera a), senza

preventiva autorizzazione del competente ufficio tecnico della regione, in conformità all'articolo 94.

4. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, e in deroga a quanto previsto all'articolo 94, comma 1, le disposizioni di cui al comma 3 non si applicano per lavori relativi ad interventi di “minore rilevanza” o “privi di rilevanza” di cui al comma 1, lettera b) o lettera c).

5. Per gli stessi interventi, non soggetti ad autorizzazione preventiva, le regioni possono istituire controlli anche con modalità a campione.

6. Restano ferme le procedure di cui agli articoli 65 e 67, comma 1, del presente testo unico.

Con la sentenza **115/2021** la Corte ha dichiarato **non fondata** la questione di legittimità costituzionale - promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 94 bis, commi 4 e 5, TUED - dell'art. **4, comma 1, lett. b), della legge reg. Liguria n. 29 del 2019**, che disciplina il **controllo con metodo a campione** per i progetti di costruzioni in zone sismiche.

La Corte, dopo aver ribadito che la disciplina degli **interventi edilizi in zona sismica** è riconducibile all'ambito materiale del “governo del territorio”, nonché a quello relativo alla “protezione civile” per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica (entrambe materie di potestà legislativa concorrente, dove spetta allo Stato fissare i principi fondamentali)<sup>113</sup>, ha ribadito che assumano **la valenza di principio fondamentale** nelle indicate materie le disposizioni contenute nel TUED che prevedano determinati **adempimenti procedurali**, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico.<sup>114</sup>

Fra tali disposizioni, assumono primario rilievo quelle che statuiscono il **preavviso scritto** degli interventi edilizi in zona sismica (art. 93 TUED)<sup>115</sup> e l'**autorizzazione preventiva** ai lavori dell'ufficio regionale competente (art. 94 TUED).<sup>116</sup>

Dette previsioni costituiscono espressione evidente dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, in tal senso orientata alla tutela

---

<sup>113</sup> Sentenza n. 2 del 2021; inoltre, sentenze n. 246 del 2019, n. 60 del 2017, n. 167 del 2014 e n. 254 del 2010;

<sup>114</sup> Sentenze n. 264 del 2019, n. 232 e n. 60 del 2017, n. 282 del 2016 e n. 300 del 2013.

<sup>115</sup> Sentenze n. 2 del 2021 e n. 264 del 2019.

<sup>116</sup> Sentenze n. 272 del 2016, n. 60 del 2017 e n. 182 del 2006.

dell'incolumità pubblica, che non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali.

In quest'ottica, ha quindi valenza di principio fondamentale anche l'art. 94-bis (inserito dall'art. 3 del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 cosiddetto "Decreto sblocca cantieri", convertito, con modificazioni, nella legge 14 giugno 2019, n. 55), così come confermato da decisioni di questa Corte. La menzionata disposizione introduce una differenziazione fra tipologie di intervento edilizio in zone sismiche distinguendo tra i) interventi "rilevanti"; ii) "di minore rilevanza"; iii) "privi di rilevanza") a seconda della loro idoneità a costituire pericolo per la pubblica incolumità (comma 1).

**A tale differenziazione corrisponde una distinta disciplina del relativo procedimento autorizzatorio**, che – in conformità al principio di semplificazione dei procedimenti amministrativi in ambito edilizio – comporta il venir meno della autorizzazione sismica preventiva per gli interventi "di **minore rilevanza**" o "**privi di rilevanza**" (comma 4), per i quali le Regioni possono istituire controlli anche con **modalità a campione** (comma 5).

In tale quadro, a seguito della presentazione della denuncia dei lavori (cosiddetto "preavviso scritto"), disposta dall'art. 93 TUED, con riguardo ad ogni tipo di intervento edilizio (costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni), vige solo per quelli "rilevanti" l'obbligo di attendere il rilascio dell'autorizzazione sismica per l'inizio dei lavori (artt. 94 e 94-bis, comma 3, TUED), mentre è prevista solo per gli interventi in relazione ai quali non è più richiesta l'autorizzazione sismica (interventi di "minore rilevanza" e "privi di rilevanza") la possibilità per le Regioni di istituire controlli a campione.

In sintesi, il regime autorizzatorio integra per definizione un esame diretto e preventivo sui progetti, laddove il controllo a campione rappresenta, invece, una verifica, eventuale e successiva, dei progetti non assoggettati ad autorizzazione sismica, i cui lavori possono essere iniziati già a seguito del preavviso scritto.

Dal combinato disposto degli artt. 94 e 94-bis, commi 3, 4, e 5, TUED deriva, quindi, in relazione alle materie del governo del territorio e della protezione civile, il principio fondamentale secondo cui **per gli interventi "rilevanti"** è obbligatorio il **controllo diretto** sui progetti, in cui si concretizza la procedura relativa al rilascio dell'autorizzazione sismica,

**restando precluso al legislatore regionale sostituire il controllo diretto con quello a campione.**

La Corte ritiene che nella legge regionale ligure i controlli a campione sono ammissibili esclusivamente per gli interventi “di minore rilevanza” o “privi di rilevanza”.

È pur vero che l’impugnato art. 4, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 29 del 2019 stabilisce genericamente, senza prevedere limitazioni in punto di tipologie di interventi, che gli enti delegati “nel caso di deposito dei progetti” esercitano il controllo sugli stessi con metodo a campione. Tuttavia tale disposizione va **letta unitamente agli artt. 6 e 6-bis** della legge reg. Liguria n. 29 del 1983, come modificati dalla legge impugnata. In particolare, l’art. 6 (rubricato “Denuncia dei lavori e deposito dei progetti”), al comma 1, prevede che l’avvio e la realizzazione dei lavori relativi a interventi di nuova edificazione, di recupero del patrimonio edilizio esistente e di sopraelevazione sono subordinati al deposito del progetto esecutivo presso lo sportello unico per l’edilizia (cosiddetta “denuncia dei lavori” o “preavviso scritto” ai sensi dell’art. 93 t.u. edilizia); mentre l’art. 6-bis, comma 1, (rubricato “Autorizzazione sismica”) stabilisce espressamente che l’autorizzazione sismica è rilasciata dagli enti delegati “in conformità alle disposizioni del d.p.r. 380/2001 e successive modificazioni e integrazioni”, ovvero sia – in virtù del combinato disposto degli artt. 94 e 94-bis, comma 3, t.u. edilizia – solo nel caso di interventi “rilevanti”.

Se la legge reg. Liguria n. 29 del 1983 – fermo l’obbligo del preavviso scritto per ogni costruzione in zona sismica (art. 6, comma 1) – assoggetta ad autorizzazione preventiva soltanto gli interventi “rilevanti” (art. 6-bis, comma 1), ne consegue che i **controlli a campione previsti dall’art. 7-bis**, comma 2, riguardano necessariamente quei **progetti su cui non deve intervenire l’autorizzazione sismica** e, quindi, quelli attinenti agli interventi “di minore rilevanza” o “privi di rilevanza”.

In sintesi, nell’impianto della più volte menzionata legge reg. Liguria n. 29 del 1983, come modificata dalla legge reg. Liguria n. 29 del 2019, la configurabilità dei controlli a campione sui progetti è limitata alle ipotesi in cui non è richiesta l’autorizzazione sismica, la cui procedura di rilascio implica necessariamente il controllo diretto dell’elaborato progettuale.

Pertanto, sulla base di quanto illustrato, la norma impugnata – in conformità al sistema di vigilanza previsto dal t.u. edilizia – mantiene ferma la regola per cui i controlli a campione si applicano esclusivamente agli interventi di “minore rilevanza” o “privi di rilevanza”.