La Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004 nella parte in cui non ha esteso la possibilità di condono, già prevista per la riconversione ad uso abitativo dei sottotetti in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari, agli altri interventi di ristrutturazione edilizia che diano luogo ad un aumento delle unità immobiliari con mantenimento della stessa sagoma e volumetria.

Corte costituzionale, sentenza 26 luglio 2019, n. 208 – Pres. Lattanzi, Red. Sciarra

Urbanistica ed edilizia – Regione Emilia-Romagna – Interventi di ampliamento di unità immobiliari, diversi dal recupero abitativo dei sottotetti – Condono edilizio – Esclusione – Questione infondata di costituzionalità

E' infondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione - dell'art. 34, comma 2, lettera a), della legge della Regione Emilia-Romagna 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269,convertito, con modifiche, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), nella parte in cui non consente il rilascio del titolo edilizio in sanatoria, per gli interventi di ristrutturazione edilizia con aumento delle unità immobiliari, diversi dal recupero ai fini abitativi dei sottotetti. (1)

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato non fondati i dubbi di legittimità costituzionale della disciplina edilizia regionale dell'Emilia–Romagna nella parte in cui non consente il rilascio del titolo edilizio in sanatoria, per gli interventi di ristrutturazione edilizia con aumento delle unità immobiliari, diversi dal recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari. Il Consiglio di Stato, con sentenza parziale non definitiva del 31 luglio 2018, n. 4718 (oggetto della News US in data 3 settembre 2018), aveva sollevato la questione sul rilievo del carattere arbitrario ed ingiustificato – in quanto tale in contrasto con l'art. 3 Cost. – della citata disposizione regionale, nella parte in cui essa riconduce la possibilità di condonare interventi di ristrutturazione edilizia con aumento delle unità immobiliari alla sola ipotesi di "*recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari*". Tale eccezione avrebbe dovuto, secondo quanto evidenziato dal giudice *a quo*, essere estesa all'ipotesi in cui le unità immobiliari nuove siano prodotte per effetto della trasformazione abitativa anche di altri spazi interni "*ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria*"; ciò, in considerazione della ritenuta, sostanziale, omogeneità delle situazioni messe a confronto:

a) sotto il profilo dell'incidenza sul carico urbanistico (la disposizione non comprende l'aumento delle unità abitative in edifici residenziali bifamiliari e

monofamiliari, ottenute attraverso il recupero a fini abitativi di spazi interni preesistenti diversi dai sottotetti, non accompagnati da un mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante ed a carico urbanistico immutato);

b) nonché sotto il profilo del risparmio di aree edificabili. Sarebbe priva di giustificazione la limitazione della condonabilità di interventi edilizi, alle unità recuperate dalla trasformazione abitativa solo dei sottotetti, e non anche di altri spazi interni alle predette condizioni.

Nel caso esaminato, il Comune resistente aveva respinto la domanda di condono edilizio presentata dal privato ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, per la costruzione di un solaio intermedio (in una porzione di vano per attrezzi agricoli) con creazione di due unità abitative, una per piano, e realizzazione di un piano interrato. Il provvedimento era, tra l'altro, argomentato con riferimento al divieto del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria per gli interventi di ristrutturazione edilizia che abbiano comportato aumento delle unità immobiliari, ai sensi dell'art. 34, comma 2, lett. a), della l.r. n. 23 del 2004. Il T.a.r. per l'Emilia-Romagna - Bologna, sez. I, 30 ottobre 2014, n. 1028, aveva respinto il ricorso proposto dal privato avverso il provvedimento.

II. – La Corte costituzionale ha ritenuto la legge regionale dell'Emilia Romagna immune dalle censure sollevate sulla base di tre argomenti:

c) il primo, dato dal peculiare rapporto tra legge statale e legge regionale in tema di condono edilizio;

d) il secondo, dato dalla non comparabilità tra il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti (che è condonabile) e le altre tipologie di interventi che conducono alla possibile moltiplicazione delle unità abitative (quale quello oggetto del giudizio *a quo* in cui non è contemplato il riutilizzo di uno spazio preesistente "*trasformato*" in unità abitativa, ma la creazione, mediante la realizzazione di un solaio all'interno di un'attrezzaia agricola, di due nuove unità immobiliari);

e) il terzo, delineato dal rapporto tra principio di uguaglianza e carattere "*eccezionale*" della norma regionale, derogatoria rispetto al divieto generale di condono degli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino un aumento delle unità immobiliari.

Sul versante del rapporto tra Stato e Regioni a statuto ordinario in materia di legislazione condonistica, la Corte ha preliminarmente evidenziato la specificità di tale rapporto alla luce del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito con legge n. 326 del 2003.

f) Sul primo punto, ha affermato che:

f1) dopo le sentenze della Corte n. 196 del 2004 (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) e n. 49 del 2006 (in *Giornale dir. amm*., 2006, 851, con nota di PISTIS; *Regioni*, 2006, 824, con nota di DE PRETIS; *Riv. Giur. Edilizia*, 2006, I, 759, con nota di GRAZIOSI; *Corr. Giur*., 2006, 1661, con nota di MUSOLINO), 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;

f2) il ruolo del legislatore regionale ha, oggi, natura "*specificativa – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono*";

f3) 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*";

f4) 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;

g) il secondo argomento posto alla base della decisione di rigetto attiene al contenuto proprio della legge della Regione Emilia-Romagna n. 23 del 2004, il cui art. 34 ha provveduto –come si è detto – ad identificare tassativamente le condizioni per la sanatoria di interventi di ristrutturazione edilizia "*conformi alla legislazione urbanistica ma che contrastino con le prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti alla data del 31 marzo 2003*" (comma 2). Fra tali condizioni la norma in esame ha espressamente indicato, alla lettera *a)*, la necessità che simili interventi non comportino aumenti delle unità immobiliari, "*fatte salve quelle ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari*". Sul punto la Corte ha osservato che:

g1) in linea con la previgente legislazione regionale (cfr. art. 1 della legge reg. n. 11 del 1998), l'intento del legislatore regionale è solo quello di consentire

l'utilizzo, a fini abitativi, di uno spazio, il sottotetto già esistente, la cui destinazione abitativa determina la "*riconversione*" del medesimo in una unità immobiliare;

g2) fermo restando che in passato la Corte ha posto come condizione per il recupero dei sottotetti il rispetto di tutti i limiti fissati dalla legge statale in tema di distanze, tutela del paesaggio, igiene e salubrità (sentenze n. 282 del 2016, in *Giur. cost*., 2017, 441, con nota di CHIEPPA, e n. 11 del 2016, in *Foro it*., 2016, I, 765), la previsione dell'eccezione al divieto di condono legata al solo recupero abitativo dei sottotetti qui si mostra legittima; ciò, avuto riguardo, tra l'altro, alla circostanza che la scelta legislativa:

g3) risulta in linea con l'obiettivo di "*contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti*";

g4) riflette un orientamento già espresso nella precedente legge della Regione Emilia-Romagna n. 11 del 1998, volto a promuovere il recupero a fini abitativi dei sottotetti;

g5) è preservata dalla stessa legge regionale la quale stabilisce che ciò debba avvenire "*nel rispetto delle caratteristiche tipologiche e morfologiche degli immobili e delle prescrizioni igienico-sanitarie riguardanti le condizioni di agibilità*";

g6) non è – sostanzialmente – suscettibile di elusione poiché il legislatore regionale ha, per maggiore chiarezza, esplicitato il concetto di "*volumi esistenti*", precisando che per "*sottotetto si intende lo spazio compreso tra l'intradosso della copertura non piana dell'edificio e l'estradosso del solaio del piano sottostante*" (comma 2 del citato art. 1, inserito dall'art. 1, comma 1, della legge regionale 30 maggio 2014, n. 5, recante "*Modifiche alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 "Recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti"*");

g7) esclude ogni intervento diverso dalla mera nuova destinazione a fini abitativi del sottotetto preesistente;

g8) ne discende che non può instaurarsi una corretta comparazione tra l'esclusione dei sottotetti dal divieto di condono, stabilita dal legislatore regionale, con ipotesi, diverse, di creazione di più spazi mediante la frammentazione dello spazio interno originario, con conseguente moltiplicazione delle unità immobiliari (quali le generiche ipotesi di trasformazione a fini abitativi di "*spazi interni diversi dai sottotetti*", "*ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria*");

g9) a una tale conclusione si perviene anche senza voler considerare la differente incidenza in termini di "*carico urbanistico*" e cioè di "*fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d'uso*" in considerazione che quest'ultima valutazione, anche in

caso di non incremento di volume o di superficie utile, impone comunque "*scelte di tipo qualitativo circa il livello sostenibile di popolazione insediabile o di offerta ricettiva compatibile*" con un certo tessuto abitativo (Cons. Stato, sez. IV, 13 novembre 2018, n. 6403, in *Urbanistica e appalti*, 2019, 2, 229, con nota di AMANTE), scelte che non possono non spettare agli enti territoriali competenti;

h) la Corte, attraverso specifici richiami alla giurisprudenza amministrativa, ha anche tratteggiato i presupposti per farsi luogo al recupero dei sottotetti a fini abitativi in vista del surrichiamato obiettivo di "*contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti*". In proposito ha affermato che:
   h1) non una qualsiasi parte di edificio immediatamente inferiore al tetto può ritenersi un "*sottotetto*" sfruttabile ai fini abitativi, ma solo quella parte che, a seconda dell'altezza, della praticabilità del solaio, delle modalità di accesso, dell'esistenza o meno di finestre e di vani interni, integra un volume già di per sé utilizzabile, praticabile ed accessibile, quantomeno come deposito o soffitta (con richiamo a T.r.g.a., 19 gennaio 2017, n. 20);
   h2) è necessario che sia identificabile come già esistente un volume sottotetto passibile di recupero, ovvero di riutilizzo a fini abitativi, in quanto avente caratteristiche dimensionali (altezza, volume e superficie) e funzionali (utilizzabile), tali da risultare già praticabile ed abitabile (cfr. T.r.g.a., cit.; così anche T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. II, 2 aprile 2010, n. 970);

i) sotto il terzo profilo, ossia sul carattere "*eccezionale*" - rispetto al divieto generale di condono degli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino un aumento delle unità immobiliari - della norma censurata e sulle correlazioni con il principio di uguaglianza, la l.r. n. 23 del 2004 di cui trattasi è intervenuta a dare attuazione a quanto previsto dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, convertito, con modifiche, nella legge n. 326 del 2003, la quale ha introdotto "*la previsione e la disciplina di un nuovo condono edilizio esteso all'intero territorio nazionale*", a sua volta "*di carattere temporaneo ed eccezionale*". In linea con la precedente giurisprudenza, la Corte ha qui sottolineato che:
   i1) proprio in considerazione di tale eccezionalità essa "*non può essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del principio di eguaglianza*" (sentenza n. 298 del 1994, in *Giust. pen*., 1994, 1, 336 e, più recentemente, sentenza n. 20 del 2018, in *Foro it*. 2018, I, 695);
   i2) "*in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in*

quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con tale principio";

i3) viceversa, "*quando si adotti come* tertium comparationis *la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima*".

III. – Per completezza si veda:

j) in giurisprudenza:

j1) sui poteri delle regioni in tema di condono edilizio: Corte cost., 10 febbraio 2006, n. 49, cit., secondo cui "*Le regioni possono prevedere ulteriori condizioni per l'ammissibilità a sanatoria delle opere abusive rispetto a quanto dettato nella legislazione statale di principio, ma non possono disciplinare la portata massima del condono edilizio straordinario, prevedendo nuovi limiti temporali, individuando nuove opere abusive ovvero superando i limiti massimi volumetrici condonabili*"; Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, cit., la quale ha individuato l'ambito materiale cui ricondurre la disciplina del condono nell'ambito dell'articolazione dell'art. 117 Cost. La sentenza ha osservato, tra l'altro, che appartiene alla competenza esclusiva statale la sanzionabilità penale delle condotte volte alla realizzazione di abusi edilizi, la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili, mentre spetta al legislatore regionale il potere di "*di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo*", così come è inammissibile "*una legislazione statale che determini anche la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento ai Comuni*", in considerazione, peraltro, che "*l'ordinaria disciplina vigente attribuisce il potere di determinare l'ammontare degli oneri concessori agli stessi Comuni, sulla base della legge regionale (art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001)*". Con riferimento alle Regioni ad autonomia differenziata, ha osservato che possono operare soli i limiti discendenti dalla "*materia penale*" e quanto è riferibile ai principi di "*grande riforma*" (il titolo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili), mentre spetta al legislatore regionale la eventuale indicazione di ulteriori limiti al condono, derivanti dalla sua legislazione sulla gestione del territorio;

j2) sul recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti: Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 11, cit., secondo cui "*È incostituzionale l'art. 6 l. reg. Campania 28 novembre 2000 n. 15, nella parte in cui prevede che il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del 17 ottobre 2000 possa essere realizzato in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici e alle prescrizioni a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici*";

j3) sul rispetto dei limiti fissati dal legislatore statale in tema di distanze, tutela del paesaggio, igiene e salubrità: Corte cost., 21 dicembre 2016, n. 282, cit.;

j4) sulla nozione di sottotetto: T.r.g.a. di Trento, 19 gennaio 2017, n. 20, cit., secondo cui "*non una qualsiasi parte di edificio immediatamente inferiore al tetto può ritenersi un «sottotetto» sfruttabile ai fini abitativi, ma solo quella parte che, a seconda dell'altezza, della praticabilità del solaio, delle modalità di accesso, dell'esistenza o meno di finestre e di vani interni, integra un volume già di per sé utilizzabile, praticabile ed accessibile, quantomeno come deposito o soffitta*". Pertanto, "*presupposto per il recupero abitativo dei sottotetti è che sia identificabile come già esistente un volume sottotetto passibile di recupero, ovvero di riutilizzo a fini abitativi, in quanto avente caratteristiche dimensionali (altezza, volume e superficie) e funzionali (utilizzabile), tali da risultare già praticabile ed abitabile*" (così anche T.a.r. per la Lombardia, Brescia, sez. II, 2 aprile 2010, n. 970, cit.);

j5) sul rapporto tra "*norme eccezionali*" e principio di eguaglianza: Corte cost., 2 febbraio 2018, n. 20 (in *Giur. cost*., 2018, 211, con nota di PESSI), secondo cui "*La disciplina della pensione privilegiata, contraddistinta da una spiccata specialità sul versante oggettivo e soggettivo, non può assurgere a* tertium comparationis, *idoneo a giustificare l'estensione della normativa derogatoria a tutti i dipendenti pubblici*"; si veda anche Corte cost., 13 luglio 1994, n. 298, cit., secondo cui la norma con carattere eccezionale "*non può essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del principio di eguaglianza. É infatti costante orientamento di questa Corte che, in presenza di norme generali e di norme derogatorie, in tanto può porsi una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in quanto si assuma che queste ultime, poste in relazione alle prime, siano in contrasto con tale principio; viceversa, quando si adotti come tertium comparationis la norma derogatrice, la funzione del giudizio di legittimità costituzionale non può essere se non il ripristino della disciplina generale, ingiustificatamente derogata da quella particolare, non l'estensione ad altri casi di quest'ultima*"; in termini, Corte cost. 16 giugno 1988, n. 666 (in *Foro it*., 1988, I, 3655); *id*. 19 maggio 1988, n. 582 (in *Giur, cost*., 1988, I, 2717);

id. 29 luglio 1992, n. 383 (in *Cons. Stato*, 1992, II, 1163); sul rapporto fra principio di uguaglianza e controllo di ragionevolezza si rinvia alle News dell'US n. 55 del 2019 avente ad oggetto T.a.r. per la Toscana n. 600 del 2019 e n. 72 del 2019 avente ad oggetto Corte cost. n. 151 del 2019 (specie § o);

j6) sulla riserva di legge statale di cui all'art. 25, comma 2, Cost., la Corte costituzionale ha più volte ribadito che quella riserva, pur estendendosi a tutte le vicende modificative ed estintive della punibilità – con conseguente illegittimità degli interventi normativi delle Regioni sulle cause di estinzione del reato (cfr. sentenza n. 183 del 2006, in *Foro it*., 2007, I, 1680, con nota di R. FUZIO, ed in *Dir. e giustizia*, 2006, 24, 88, con nota di NATALINI; sentenza n. 70 del 2005, in *Foro it*., 2005, I, 973, ed in *Urbanistica e appalti*, 2005, 658, con nota di BASSANI; sentenza n. 196 del 2004, cit.) – non esclude che le Regioni possano concorrere "*a precisar*e secundum legem *i presupposti applicativi di norme penali, come può verificarsi nei casi in cui la legge statale 'subordin[a] effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali'*" (così le sentenze n. 46 del 2014, in *Giur. cost*., 2014, 1134, e n. 63 del 2012, in *Foro it*., 2012, I, 1309);

j7) sui limiti derivanti dai principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di governo del territorio, nonché sulla individuazione dei principi fondamentali all'interno del testo unico sull'edilizia, cfr.: I) Corte cost., 15 luglio 2016, n. 178 (in *Foro it*., 2017, I, 2569, oggetto della News US in data 18 luglio 2016, cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento); II) Corte cost., 9 marzo 2016, n. 49 in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 8, con nota di STRAZZA e *Giur. it*., 2016, 2233 (m), con nota di VIPIANA PERPETUA; III) Cons. Stato, Ad. plen., 7 aprile 2008, n. 2, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 745, con nota di BASSANI, e *Giust. amm*., 2008, fasc. 2, 181 (m), con nota di ARDANESE;

j8) sulla declinazione dei principi fondamentali del d.P.R. n. 380 del 2001: Corte cost., 8 novembre 2017, n. 232 (in *Giur. cost*., 2017, 2340, con nota di F. SAITTA; sentenze n. 107 del 2017, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 570, e n. 101 del 2013, in *Riv. giur. edilizia*, 2013, I, 525, con nota di B. GRAZIOSI);

k) sul rapporto tra legge regionale e competenza legislativa statale nel diritto penale, in materia edilizia, si tenga presente che:

k1) la materia dell'urbanistica e dell'edilizia, come è noto, non è espressamente menzionata nell'elenco delle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost., ai fini del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni; la Corte costituzionale ha, comunque, precisato, sin dalle prime decisioni successive alla riforma costituzionale del 2001, che "*la materia dei titoli abilitativi ad*

edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola urbanistica non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia ricompresa nell'elenco del 3° comma: essa fa parte del governo del territorio", nozione, quest'ultima (di cui all'art. 117, comma 3, Cost.), "*che comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività*", con conseguente potestà legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario, vincolata al rispetto dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (così, Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307, in *Foro it.*, 2004, I, 1365, con nota di MIGLIORANZA, *Inquinamento elettromagnetico e limiti alle competenze regionali: standard di protezione nazionali e legalità sostanziale*, nonché in *Urbanistica e appalti*, 2004, 295 con nota di MANFREDI; in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2003, 2791, con nota di DE LEONARDIS; in *Riv. giur. ambiente*, 2004, 257, con note di CERUTI e MAZZOLA, in *Rass. giur. energia elettrica*, 2003, 523, con nota di ORO NOBILI; in *Resp. civ.*, 2004, 441, con nota di ROLANDO; *Regioni*, 2004, 603, con nota di CAMERLENGO; nello stesso senso, cfr. anche Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, cit.);

k2) ne consegue, come più volte affermato dalla giurisprudenza di legittimità, che le Regioni devono comunque tenere conto delle disposizioni di principio poste dalla legge statale (cfr. Cass. pen., sez. III, 5 novembre 2008, n. 43807, in *Riv. giur. edilizia*, 2008, I, 1520) e che le disposizioni introdotte da leggi regionali devono rispettare i principî generali stabiliti dalla legislazione nazionale e, conseguentemente, in caso di dubbi ermeneutici, devono essere interpretate in modo da non collidere con i detti principî (cfr. Cass. pen., sez. III, 15 giugno 2006);

k3) in tale contesto cfr., più di recente, Cass. pen., sez. III, 9 aprile 2013, n. 16182 (in *Foro it.*, 2013, II, 642, con nota di MOLINARO), la quale, dovendo decidere se la materia dell'edilizia antisismica possa essere assimilata a quella urbanistica, ha dato al quesito risposta negativa, precisando che l'art. 117, comma 3, Cost., nel menzionare il "*governo del territorio*", fa riferimento esclusivo alla materia urbanistica, mentre la normativa antisismica e quella sulle costruzioni in cemento armato attengono a materie diverse, quale la sicurezza statica degli edifici (che come tale deve ritenersi appartenere, ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost., alla competenza esclusiva dello Stato);

l) sulla nozione di sottotetto: T.a.r. per la Liguria, sez. I, 13 gennaio 2015, n. 68, secondo cui "*Il recupero dei sottotetti deve essere qualificato come formula di sintesi (contenuta in varie leggi regionali) che designa genericamente l'utilizzazione a fini*

abitativi di spazi tecnici accessori in preesistenti fabbricati, suscettibile di essere realizzata mediante diverse modalità progettuali ed esecutive, tutte riconducibili (entro gli estremi del risanamento conservativo fino alla costruzione di una (vera e propria) nuova costruzione) ai tipi d'intervento edilizi definiti dall'art. 10 d.p.r. n. 380/2001 (T.U. Edilizia)"; Cons. Stato, sez. IV, 6 novembre 2007, n. 5732 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2007, 3097), secondo cui "*In materia di interventi edilizi finalizzati al recupero dei sottotetti, si deve inquadrare il sottotetto come volume soprastante l'ultimo piano degli edifici esistente al momento della presentazione della domanda di permesso di costruire ovvero della denuncia di inizio attività*";

l1) sul computo dei sottotetti ai fini della cubatura e dell'altezza: T.a.r. per la Campania, sez. II, 15 marzo 2010, n. 1450, secondo cui "*I sottotetti, quando sono di altezza tale da poter essere suscettibili d'abitazione o d'assolvere a funzioni complementari (ad esempio, deposito di materiali), devono essere computati ad ogni effetto sia ai fini della cubatura autorizzabile sia ai fini del calcolo dell'altezza e delle distanze ragguagliate all'altezza, non potendo essere annoverati tra i volumi tecnici*";

l2) sulla regolarità del recupero quale presupposto per il rilascio del certificato di abitabilità: Corte cost., 21 dicembre 2016, n. 282, cit.;

l3) sul rispetto delle distanze minime ex d.m. n. 1444 del 1968: Corte cost., 21 dicembre 2016, n. 282, cit., secondo cui la legge regionale deve fare salvi i parametri di cui al d.m. n. 1444 del 1968; Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2005, n. 2767 (in *Urbanistica e appalti*, 2005, 1433, con nota di MANDARANO; Corte cost., 19 maggio 2011, n. 173 (in *Giur. cost*., 2011, 2252), secondo cui "*l'art. 64 della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 […] deve interpretarsi "nel senso che esso 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 […]. La deroga prevista, dunque, non può ritenersi estesa anche alla disciplina civilistica in materia di distanze, né può operare nei casi in cui lo strumento urbanistico riproduce disposizioni normative di rango superiore, a carattere inderogabile, […] nella parte in cui regolano le distanze tra fabbricati*";

l4) sul recupero abitativo dei sottotetti e rideterminazione oneri concessori: Cons. Stato, sez. IV, 6 luglio 2009, n. 4302;

l5) sul recupero sottotetti a fini abitativi e responsabilità penale: Cass. pen., sez. III, 22 dicembre 2010, n. 11956, secondo cui "*Integra il reato di esecuzione dei lavori in totale difformità dal permesso di costruire (art. 44, comma primo, lett. b), d.P.R., 6 giugno 2001, n. 380) la realizzazione di opere non rientranti tra quelle*

autorizzate, per le diverse caratteristiche tipologiche e di utilizzazione, aventi una loro autonomia e novità, sia sul piano costruttivo che su quello della valutazione economico sociale"; Cass. pen, sez. III, 15 febbraio 2008, n. 11132, secondo cui "*In materia edilizia, la "speciale" sanatoria prevista dall'art. 18, comma quarto, della L. Reg. Sicilia 16 aprile 2003, n. 4 per taluni interventi edilizi […] è inidonea a produrre l'effetto estintivo del reato edilizio, in quanto tale effetto consegue unicamente al rilascio della concessione o permesso di costruire in sanatoria, ai sensi del combinato disposto degli artt. 13 e 22 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (oggi sostituiti dagli artt. 36 e 45 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380)*";

l6) sulla destinazione abitativa del sottotetto e relativo titolo abilitativo: Cass. pen., sez. VII, 1° marzo 2019, n. 9046, secondo cui "*la destinazione abitativa di un sottotetto, che secondo gli strumenti urbanistici aveva soltanto una funzione tecnica, costituisce mutamento di destinazione d'uso per il quale è necessario il rilascio preventivo del permesso di costruire, atteso che la variazione avviene tra categorie non omogenee*"; Cass. pen., sez. III, 12 dicembre 2013, n. 5482, la quale ha affermato che "*la destinazione abitativa di un sottotetto, che secondo gli strumenti urbanistici aveva soltanto una funzione tecnica, costituisce mutamento di destinazione d'uso per il quale è necessario il rilascio preventivo del permesso di costruire, atteso che la variazione avviene tra categorie non omogenee (Sez. 3, n. 17359 dell'8.3.2007, […]).In tema di reati edilizi, peraltro, la modifica di destinazione d'uso è integrata anche dalla realizzazione di sole opere interne, (cfr. sul punto Sez. 3, n. 27713 del 20.5.2010, […], fattispecie in cui è stato ritenuto sussistente il reato nel caso di mutamento in abitazione del sottotetto mediante la predisposizione di impianti tecnologici sottotraccia)*";

l7) sulla computabilità del sottotetto ai fini della volumetria quando la parte con atto pubblico si sia impegnata a non destinarlo ad uso abitativo: Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2014, n. 2467, secondo cui "c*iò che rileva, […] al fine della considerabilità del cd. vano sottotetto, è la sua materiale potenzialità di sfruttamento a fini abitativi (il che lo rende pienamente rilevante per tutti gli aspetti inerenti alla legittimità del fabbricato assentito), mentre non assumono alcun rilievo gli impegni, anche assunti per atto pubblico, limitativi delle facoltà di godimento del bene. A fini edificatori, e quindi per le valutazioni della pubblica amministrazione che deve rilasciare il titolo autorizzatorio ciò che rileva è la effettiva consistenza del volume e la sua concreta utilizzabilità, non già la limitazione unilateralmente assunta delle facoltà dominicali di godimento del bene*";

l8) sul rapporto tra destinazione ad uso abitativo e volume tecnico: Cons. giust. amm., sez. riun., 16 aprile 2015, n. 27, secondo cui "*il concetto tipologico di 'spazio tecnico', non computabile nel calcolo della volumetria massima consentita,*

ricorre solo con riferimento ad opere edilizie completamente prive di una propria autonomia funzionale, anche potenziale, in quanto destinate a contenere impianti serventi di una costruzione principale, per esigenze tecnico – funzionali della costruzione stessa";

l9) sugli indici rivelatori dell'intenzione di rendere abitabile un sottotetto: in particolare, v. Cons. Stato, sez. VI, 30 maggio 2014, n. 2825 (in *Foro amm*., 2014, 1469), secondo cui "*può ritenersi che possa costituire indice rivelatore dell'intenzione di rendere abitabile in via permanente un locale sottotetto il fatto che questo sia suddiviso in vani distinti e comunicanti con il piano sottostante mediante una scala interna o che il piano di copertura, impropriamente definito sottotetto, costituisca in realtà una mansarda in quanto dotato di rilevante altezza media rispetto al piano di gronda*" (cfr. esemplificativamente, Cons. Stato, sez. IV, 7 febbraio 2011, n. 812, in *Guida enti locali*, 2011, 15, 75, con nota di SCISCIOLI);

l10) sul recupero abitativo dei sottotetti in deroga alle prescrizioni paesaggistiche: Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 11, cit., secondo cui "*È incostituzionale l'art. 6 l. reg. Campania 28 novembre 2000 n. 15, nella parte in cui prevede che il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del 17 ottobre 2000 possa essere realizzato in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici e alle prescrizioni a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici*"; Cons. giust. amm., sez. riun., 31 gennaio 2012, n. 291/10, secondo cui "*Nell'ambito della Regione siciliana, e diversamente dal resto del territorio nazionale, il c.d. terzo condono edilizio […] è applicabile anche ad abusi edilizi realizzati in zone soggette a vincoli non assoluti di inedificabilità, […]*";

l11) sul recupero abitativo dei sottotetti negli immobili abusivi: Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 363 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 172), secondo cui "*nella regione Campania* […] *il recupero abitativo dei sottotetti, esistenti alla data della sua entrata in vigore, è ammesso qualora l'edificio, in cui è situato il sottotetto, è stato realizzato legittimamente ovvero, ancorché realizzato abusivamente, deve essere stato preventivamente sanato ai sensi delle l. 28 febbraio 1985 n. 47 e 23 dicembre 1994 n. 724 ed è destinato, o è da destinarsi, in tutto o in parte alla residenza*";

l12) sul recupero dei sottotetti nell'ambito della disciplina del c.d. piano casa: Cons. Stato, sez. IV, 14 maggio 2018, n. 2860, secondo cui l'art. 5 della l.r. della regione Liguria, 6 agosto 2001, n. 24, intitolata "*recupero ai fini abitativi dei sottotetti esistenti*", legittima il recupero a fini abitativi anche di volumi diversi da quelli costituenti il sottotetto, inteso come volume immediatamente sovrastante l'ultimo piano dell'edificio, e, quindi, anche di

volumi compresi in piani inferiori, ivi compreso il piano terreno e ogni piano intermedio; si veda anche: Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2018, n. 828, secondo cui la l.r. della regione Liguria, 6 agosto 2001, n. 24, consente il recupero del sottotetto senza porre alcun limite minimo di altezza, ferma l'esigenza di rispettare le caratteristiche architettoniche del fabbricato; Cons. Stato, sez. IV, 19 aprile 2017, n. 1828 (in *Foro it*., 2017, III, 652), secondo cui "*posto che l'art. 5, 9° comma, d.l. 13 maggio 2011 n. 70, convertito, con modificazioni, in l. 12 luglio 2011 n. 106, il quale consente alle regioni di prevedere una volumetria aggiuntiva di quella precedente, è disposizione di carattere eccezionale e derogatoria e pertanto di stretta interpretazione, i benefici da esso previsti sono ammessi solo se rivolti alla razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente o a promuovere o agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate*";

l13) sul rapporto tra disciplina urbanistica locale ed altri strumenti di pianificazione ed effetti sugli interventi edilizi ammissibili: Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 11, cit., la quale esprime il principio di prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici e la sua primazia rispetto alla legislazione regionale;

l14) sulle tecniche di rinvio alla disciplina statale in tema di condono edilizio da parte delle regioni ad autonomia differenziata: Cons. giust. amm., sez. riun., 31 gennaio 2012, n. 291/10, secondo cui "*il rinvio "mobile" alla legislazione statale (e il conseguente adeguamento "dinamico" a essa della legislazione regionale che opera il rinvio) costituisce una legittima modalità di esercizio regionale delle proprie attribuzioni; resta fermo, ovviamente, che l'utilizzazione di tale tecnica normativa è sempre liberamente revocabile da parte della legge regionale, che in nessun caso potrebbe perdere definitivamente il potere di modificare le proprie scelte*";

m) in dottrina:

m1) 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;

m2) 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 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 costruzione e sugli interventi in zone sismiche*, in *Giur. cost.*, 2017, 1, 463, 474;

m3) 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 porte II Costituzione*, in *Dir. regione*, 2003, 3, 380-396; S. MUSOLINO, *Il legislatore regionale può limitare ma non ampliare l'operatività del condono oltre il 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;

m4) sulla problematica del rapporto tra legge regionale e materia penale, con specifico riguardo all'ambito dell'edilizia, cfr. S. AMOROSINO, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2015, III ed., 32 ss. (il quale non manca di notare, in generale, la "*contraddittorietà intrinseca di un testo normativo* [il t.u. edilizia, n.d.r.] *che, mentre afferma di contenere i principi fondamentali e generali della materia edilizia — cui devono attenersi le regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente — reca in realtà una*

disciplina compiuta della materia stessa"); con particolare riferimento ai limiti che incontra il potere legislativo regionale in materia di reati edilizi, cfr. V. POLI, *ibidem*, 983 ss.; in particolare, con riguardo alla norma di cui all'art. 10, comma 3, del testo unico (secondo cui "*Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44*"), cfr. V. POLI, *Legge regionale e reati urbanistici*, in *I reati urbanistici nel testo unico dell'edilizia*, Roma, 2007, 167 ss.;

m5) sul recupero a fini abitativi dei sottotetti: G. PIFFERI, *Non è opera di restauro e di risanamento conservativo la sopraelevazione del piano sottotetto*, in *Ammin. it.*, 1992, 11; B. VANOLI GABARDI, *Sul recupero abitativo dei sottotetti esistenti in Lombardia*, in *Riv. amm. Lombardia*, 1999, 62; G. ACCORDINO, *Trasformazione* d*el vano sottotetto in unità abitativa. Nuove (e vecchie) problematiche*, in *Arch. locazioni*, 2001, 3, 424-425; A. MANDARANO, *Regionalizzazione del diritto urbanistico: il caso dei sottotetti in Lombardia*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 2, 1437-1442; F. REGA, *I limiti al recupero dei sottotetti*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 4, 456-460; F. ARCADIO, *Recupero dei sottotetti esistenti ai fini abitativi. Anche la Regione Lazio, con Legge regionale 16 aprile 2009, n. 13 ha approvato il recupero abitativo dei sottotetti residenziali*, in *Amm. it*, 2009, 5, 677-679; A. SCARCELLA, *Trasformazione di sottotetto in locale abitabile: quando è lottizzazione abusiva?*, in *Urbanistica e appalti*, 2013, 3, 357-363; R. MICALIZZI, *Recupero del sottotetto di proprietà esclusiva: l'Amministrazione deve tener conto del veto dei condomini*, in *Urbanistica e appalti*, 2014,1, 89-95; V. SANTARSIERE, *Rifacimento di sottotetto di immobile con diminuzione della distanza dalla parete di fronte*, in *Immobili & proprietà*, 2016, 1, 9;

m6) sulla differenza tra recupero del sottotetto e sopraelevazione del lastrico solare ai fini ICI: A. GERLA, *Recupero sottotetti e sopraelevazione lastrici solari*, in *Azienditalia – Fin e trib.*, 2005, 9;

n) sul versante processuale, si veda:

n1) sulla questione di legittimità costituzionale sollevata – come nel caso di specie – con sentenza non definitiva: Corte cost., 13 aprile 2017, n. 86 (in *Giur. cost.*, 2017, 843, con nota di CHIEPPA) secondo cui "*L'adozione di due provvedimenti (una sentenza non definitiva ed un'ordinanza di rimessione, in relazione ai motivi di ricorso non decisi) in uno stesso contesto formale (cioè in un unico atto) non incide sulla autonomia di ciascuno e sulla idoneità di quello*

costituente ordinanza ad instaurare il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, dato che risulta osservato l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 ed il giudizio principale non è stato definito"; in termini, Corte cost. 2 aprile 2009, n. 94 (in *Giust. civ*., 2010, I, 277, con nota di GRANATA); Corte cost., 30 dicembre 1997, n. 452 (in *Finanza loc*., 1998, 763) secondo cui "*Nel caso in cui il provvedimento giudiziale di rinvio, pur erroneamente definito come sentenza, abbia i caratteri sostanziali dell'ordinanza di rimessione, con la sospensione del giudizio a quo e la trasmissione degli atti alla cancelleria della corte costituzionale, la questione di costituzionalità è ammissibile*"; in termini Corte cost., 3 maggio 2002, n. 153 (in *Giur. cost*., 2002, 1295);

n2) sulla "*rilevanza*" nel giudizio di costituzionalità: Corte cost., 30 aprile 2015, n. 71 (*Foro it*., I, 2629, con nota di PARDOLESI; in *Urbanistica e appalti*, 2015, 767, con nota di ARTARIA, BARILA'; *Guida al dir*., 2015, 21, 84, con nota di PONTE; *Resp. civ. e prev*., 2015, 1492, con nota di REGA; *Giur. cost*., 2015, 998, con nota di MOSCARINI; *Europa e dir. privato*, 2015, 951, con nota di GRISI; *Riv giur. edilizia*, 2015, I, 581, con nota di MARI, STRAZZA), secondo cui "*nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il rimettente deve fare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento*"; in termini, Corte cost., 20 maggio 2019, n. 122 (in *Foro it*., 2019, I, 2232);

n3) sul *petitum* della questione di legittimità costituzionale: Corte cost., 27 luglio 2018, n. 180 (in *Guida al dir*., 2018, 35, 64, con nota di CIAMPI; *Processo penale e giustizia*, 2019, 78, con nota di ALESCI) secondo cui solo l'indeterminatezza o ambiguità della questione può dar luogo all'inammissibilità della questione di costituzionalità.