



**News n. 20 del 7 marzo 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il T.a.r. per il Lazio, nell'ordinanza in esame, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della l. reg. Lazio, 18 luglio 2017, n. 7 nella parte in cui consente – seppure per un periodo transitorio – la ristrutturazione edilizia, anche con demolizione e ricostruzione, e il cambio di destinazione d'uso degli edifici, previo rilascio di idoneo titolo abilitativo, in assenza di pianificazione urbanistica così realizzando il legislatore un effetto urbanistico diretto che altera il regime delle competenze degli enti locali in tale materia.

T.a.r. per il Lazio, sezione II-bis, ordinanza 12 giugno 2024, n. 11909 – Pres. Francavilla, Est. Gatto Costantino

Edilizia e urbanistica – Ristrutturazione edilizia – Cambio di destinazione d'uso – Assenza di pianificazione – Legge regionale – Ammissibilità – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della l.reg. Lazio 18 luglio 2017, n. 7 in riferimento agli artt. 5, 97, 114, comma 2, 117, secondo comma, lettera p), e sesto comma, e 118 Cost., nella parte in cui consente la ristrutturazione edilizia, compresa la demolizione e ricostruzione, di singoli edifici aventi una superficie lorda complessiva fino ad un massimo di 10.000 mq, con mutamento della destinazione d'uso tra le categorie funzionali individuate all'articolo 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001 con esclusione di quella rurale, nel periodo transitorio in deroga allo strumento urbanistico e senza l'intermediazione della delibera consiliare di cui all'art. 14, comma 2 del medesimo d.P.R. (1)

(1) I. – L'ordinanza in rassegna del T.a.r. per il Lazio ha rimesso alla Corte costituzionale la q.l.c. dell'art. 4, comma 1, della l.reg. Lazio, 18 luglio 2017, n. 7 (rubricata "Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio") nella parte in cui consente, previa richiesta di idoneo titolo abilitativo edilizio di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (t.u. edilizia), di intervenire direttamente sulle preesistenze edilizie, legittime o legittimate (che non ricadano: a) nell'ambito di consorzi industriali e di piani degli insediamenti produttivi; b) all'interno delle zone omogenee D di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444) autorizzando interventi diretti di ristrutturazione, demolizione e ricostruzione di edifici con superficie utile lorda inferiore a 10.000 mq, con mutamento della

destinazione d'uso tra le categorie funzionali ex art. 23-ter del d.P.R. 380/2001 ad esclusione di quella rurale, anche in assenza di pianificazione urbanistica comunale e comunque non oltre dodici mesi dall'entrata in vigore della predetta legge regionale (pubblicata sul Bollettino ufficiale della regione, n. 57 del 18 luglio 2017, ed entrata in vigore ex art. 12 della stessa legge, il 19 luglio 2017).

II. – In ordine alla q.l.c. sopraindicata, il T.a.r. per il Lazio:

a) sotto il profilo della sua rilevanza, argomenta che l'applicazione della norma regionale, nella portata così descritta, comporterebbe l'accoglimento del ricorso, tenuto conto che:

a1) l'«idoneo titolo abilitativo» richiesto dalla disposizione in esame non può essere rappresentato nel permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici» ex art. 14 t.u. edilizia, richiamato dall'Amministrazione resistente, facendo riferimento l'art. 1-*quater* della l.reg. n. 36 del 1987 (a mente del quale «1. Per favorire gli interventi di ristrutturazione edilizia ed il recupero degli edifici esistenti, fatti salvi gli interventi di cui all'articolo 6 della legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio), è consentito l'utilizzo del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici di cui all'articolo 14, comma 1-bis, del D.P.R. n. 380/2001, secondo le procedure previste dal medesimo decreto, nel caso di mutamenti della destinazione d'uso verso destinazioni non previste dallo strumento urbanistico, fermo restando il pubblico interesse dell'intervento medesimo.2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai manufatti con destinazione agricola») – poiché:

- tale comma è stato introdotto con la l.reg. 1 del 2020, entrata in vigore successivamente al periodo transitorio di cui alla l.reg. 7 del 2017 ed anche alla presentazione della istanza d'interesse della parte ricorrente (9 luglio 2018);

- i commi 4 e 5 dell'art. 4 della l.r. 7 del 2017 citata consentono l'applicazione della previsione del precedente art. 4, comma 1, anche a prescindere da un'apposita deliberazione di consiglio comunale, ciò non può che logicamente escludere ogni rilievo alla delibera che l'art. 14 del d.P.R. 380/2001 richiede quale condizione del permesso di costruire in deroga, per accertare la sussistenza dell'interesse pubblico alle finalità di rigenerazione urbana, contenimento del consumo di suolo e recupero sociale;

- laddove il legislatore regionale avesse voluto ancorare l'applicazione della disciplina transitoria anche alla presentazione di una istanza ex art. 14 del d.P.R. n. 380/2001 lo avrebbe fatto espressamente, ma tale previsione non avrebbe avuto alcuna valenza concreta, rendendo di fatto superflua la stessa disciplina transitoria, posta la esistenza della norma a regime (così T.a.r. per il Lazio, sez. II-bis, 15 ottobre 2021, n. 10569);

a2) escludendosi l'applicabilità del permesso in deroga, sarebbero prive di fondamento le esigenze dell'Amministrazione – prospettate nel provvedimento di diniego impugnato – di subordinare le trasformazioni edilizie di cui si discute ad una ponderazione di interessi pubblici; né verrebbe in rilievo la destinazione urbanistica di piano, che non rientra tra quelle in cui sono espressamente esclusi gli interventi di cui si discute e che

la norma consentirebbe quindi di derogare (per l'appunto) senza intermediazione di uno strumento consiliare di programmazione anche in variante (la destinazione a verde e servizi locali non rientra tra le destinazioni di zona espressamente escluse dall'art. 4 della l.reg. quanto alla localizzazione degli interventi);

a3) che la circolare regionale interpretativa della l. reg. 7 del 2017 (delibera della giunta regionale n. 867 del 2017) ha precisato che il termine di un anno vale unicamente per la presentazione della domanda di rilascio del titolo e che la relativa conclusione dovrà, di contro, avvenire secondo le disposizioni di cui al d.P.R. n. 380/2001; nonché è stato indicato che ai sensi dell'art. 4 della L.R. 7 del 2017 è possibile eseguire interventi di cambio di destinazione d'uso anche sulla singola unità immobiliare e – a tal fine – è sufficiente ricorrere, a seconda dei casi, al permesso di costruire di cui all'art. 10 del d.P.R. n. 380/2001, alla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 (SCIA) di cui all'art. 22 e 23 del d.P.R. n. 380/2001 e al permesso di costruire convenzionato di cui all'art. 28-bis del d.P.R. n. 380/2001, così come recepito dall'art. 1-ter della l.reg. n. 36 del 1987;

a4) che l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale con il conseguente annullamento dell'art. 4, comma 4, della l.reg. 7 del 2017 nella parte in cui consente nel periodo transitorio l'intervento in deroga allo strumento urbanistico senza l'applicazione necessaria dell'art. 14, comma 2, d.P.R. 380/2001, pur comportando il rigetto del ricorso, consentirebbe ancora l'esame del progetto in sede di consiglio comunale così riconducendo la fattispecie al corretto modulo di esercizio del potere ed al più corretto assetto di interessi, senza pregiudizio (ed anzi con maggiore ampiezza) delle ragioni di tutela sostanziale delle parti.

b) sotto il profilo della non manifesta infondatezza, ha evidenziato:

b1) l'innegabile contrasto tra la previsione a regime (art. 4, comma 1, della l.reg. n. 7 del 2017) e quella transitoria, nella parte in cui quest'ultima consente gli interventi e le misure premiali anche in deroga alle previsioni di piano ed a prescindere dall'adozione dalle delibere di cui allo stesso comma 1, così realizzando il legislatore un effetto urbanistico diretto che altera il regime delle competenze degli enti locali in materia di programmazione urbanistica;

b2) il contrasto dell'art. 4, comma 4, della l.reg. 7 del 2017 con gli artt. 5, 97, 114, comma 2, 117, comma 2, lettera p), e comma 6, e 118 Cost., per violazione delle prerogative di pianificazione urbanistica dei comuni (tra altro, correttamente riservata a tali enti dagli art. 3 e 4, comma 1, della citata l.reg. n. 7 del 2017 e ritenuta necessaria onde la individuare gli ambiti che necessitano di razionalizzazione del patrimonio esistente ovvero di riqualificazione in quanto le aree urbane ricadenti al loro interno sono degradate) rendendo comune possibili anche senza pianificazione – nel menzionato termine e fino alla delibera comunale – interventi di recupero edilizio ovvero interventi di demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti con le volumetrie o superfici utili lorde premiali meglio elencate

nella legge consentirebbe l'intervento diretto con "idoneo titolo abilitativo", e, segnatamente, il p.d.c. ex art. 10 t.u. edilizia (anche convenzionato), ovvero la SCIA ex artt. 22 e 23 t.u. edilizia così come previsto la circolare regionale interpretativa della legge regionale in esame, approvata con delibera giunta della regione Lazio n. 867 del 2017, non richiedendosi, quindi, il p.d.c. in deroga.

III. – Per completezza si rappresenta quanto segue:

c) sulla pianificazione urbanistica nella dottrina: v. P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Rivista giur. urbanistica*, 2017, p. 432 ss.; P. URBANI, *L'urbanistica oltre il culto dei piani*, in *Rivista giur. edilizia*, 2017, 367 ss.; P. FALLETTA, *L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, in *Giur. costit.*, 2019, 2094C; G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, 325;

d) nella giurisprudenza costituzionale:

d1) il "sistema della pianificazione" assurge 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 (Corte cost., 27 dicembre 2018, n. 245 nonché sentenza Corte cost., 13 marzo 2014, n. 46);

d2) sull'esistenza di una riserva d'amministrazione in ambito pianificatorio: Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179 (oggetto della relativa News UM n. 93 del 27 agosto 2019 nonché in *Giur. costit.*, 2019, 2074, con nota di FALLETTA, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 843, con nota di PAGLIAROLI) secondo cui:

- la funzione di pianificazione urbanistica, nel nostro ordinamento è stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei comuni fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica);

- tutta la complessa evoluzione che ha condotto allo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario, a una più ampia concezione di urbanistica e quindi alla consapevolezza della necessità di una pianificazione sovracomunale, non ha travolto questo presupposto di fondo, tanto che il legislatore nazionale ha qualificato, attuando il nuovo Titolo V della Costituzione, come funzioni fondamentali dei comuni «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale» (art. 14, comma 27, lettera d, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 recante «*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*», convertito, con modificazioni, in 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, in legge 7 agosto 2012, n. 135);

- il legislatore statale ha quindi sottratto allo specifico potere regionale di allocazione ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost., la funzione di

pianificazione comunale, stabilendo che questa rimanga assegnata, in linea di massima, al livello dell'ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria, e l'ha riconosciuta come parte integrante della dotazione tipica e caratterizzante dell'ente locale: così stabilendo un regime giuridico comune sottratto, per questo aspetto e salvo quanto si dirà in seguito, alle potenzialità di differenziazione insite nella potestà allocativa delle regioni nelle materie di loro competenza;

- la competenza concorrente in materia di governo del territorio, infatti, abilita fisiologicamente la legislazione regionale a intervenire nell'ambito di disciplina della pianificazione urbanistica;

d3) sulla riserva d'amministrazione in tema di pianificazione degli impianti di trattamento e smaltimento dei rifiuti con la conseguente esclusione dell'incidenza di interventi legislativi regionali (Corte cost., 25 luglio 2022, n. 191, in *Giur. costit.*, 2022, 2380, con nota di G. IOANNIDES, *La competenza statale in materia ambientale come garanzia del riequilibrio socio-economico tra territori*).

