



News n. 42 del 26 maggio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario

La Corte costituzionale, con la sentenza 51 del 2025, afferma la necessità che il comune individui l'interesse pubblico per la realizzazione di interventi di "rigenerazione urbana" realizzati ai sensi dell'art. 4 della legge regione Lazio n. 7 del 2017.

Corte costituzionale, 18 aprile 2025, n. 51 – Pres. Amoroso, Red. D'Alberti

Edilizia e urbanistica – Regione Lazio – Ristrutturazione edilizia – Cambio di destinazione d'uso – Assenza di pianificazione – Legge regionale – Incostituzionalità

È incostituzionale l'art. 4, comma 4, della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio). (1)

I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale – sollecitata dalla ordinanza di rimessione del T.a.r. per il Lazio, sez. II-bis, 12 giugno 2024, n. 11909 (oggetto della News UM n. 20 del 7 marzo 2025) – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge della Regione Lazio, in tema di recupero edilizio di immobili degradati e abbandonati nella parte in cui compromettono la potestà pianificatoria dei Comuni.

La questione ha ad oggetto l'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).

La Corte ha dichiarato inammissibile la q.l.c. sollevata in relazione all'art. 97 Cost.

II. – La Corte, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento e analizzato le argomentazioni sviluppate nella ordinanza di rimessione, ha ritenuto quanto segue:

- a) sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017, sollevate in riferimento agli artt. 5, 114, comma 2, 117, comma 3, lettera p), e comma 6, e 118 Cost.;
- b) fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (sulle espropriazioni per causa di utilità pubblica), la funzione di pianificazione urbanistica è stata tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni. Questa attribuzione non è stata modificata dalla successiva evoluzione dell'ordinamento regionale. Infatti, nell'attuare il nuovo Titolo V della Costituzione e nell'esercizio della competenza esclusiva attribuita dall'art. 117, comma 2, lettera p), Cost., il legislatore statale ha qualificato 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, nella legge 30 luglio 2010, n. 122);
- c) pertanto, come riconosciuto dalla Corte costituzionale, con l'art. 14, comma 27, lettera d), del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, "[i]l legislatore statale ha [...] 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" (sentenza 16 luglio 2019, n. 179 oggetto della News US n. 93 del 27 agosto 2019);
- d) la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesse al riconoscimento del principio dell'autonomia dei comuni e non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, fino al punto da negarla. La competenza legislativa regionale in materia urbanistica, dunque, "non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni" (sentenze 10 febbraio 2023, n. 17; 28 ottobre 2021, n. 202 oggetto della News US n. 86 del 18 novembre 2021; n. 179 del 2019 cit. e 8 aprile 1997, n. 83);
- e) la medesima Corte ha peraltro affermato che l'autonomia comunale "non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale" (sentenze n. 70 e n. 17 del 2023 cit., n. 202 del 2021, cit.; 27 luglio 2000, n. 378, in *Foro It. Rep* 2000, *Beni culturali, paesaggistici e ambientali*, n.° 65, in *Urbanistica e appalti 2000*, 1183, con nota di MANFREDI; n. 179 del 2019, cit.; 7 luglio 2016, n. 160, in *Foro It. Rep.*, 2016, *Comune e provincia*, n.° 358). È stato escluso che il sistema di pianificazione assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti (sentenze 4 luglio 2024, n. 119; 17 giugno 2021, n. 124; 23 giugno 2020, n. 119, in *Foro it., Rep.* 2021, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 214, nonché oggetto della News US n. 83 del 24 luglio 2020; 16 luglio 2019, n. 179, in *Foro it., Rep.* 2020, voce *Regione in*

genere e regioni a statuto ordinario, n. 302, in *Giur. costit.*, 2019, 2074, con nota di FALLETTA, in *Foro it.*, Rep. 2019, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 246; 19 marzo 2014, n. 46, in *Foro it.*, Rep. 2014, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 209);

- f) “il rispetto delle autonomie comunali deve armonizzarsi con la verifica e la protezione di concorrenti interessi generali, collegati ad una valutazione più ampia delle esigenze diffuse nel territorio: ciò giustifica l’eventuale emanazione di disposizioni legislative (statali e regionali) che vengano ad incidere su funzioni già assegnate agli enti locali” (sentenza 27 luglio 2000, n. 378, richiamata dalle successive sentenze, n. 202 del 2021 cit., n. 179 del 2019, e n. 478 del 2002);
- g) la pianificazione territoriale non è funzionale solo all’interesse all’ordinato sviluppo edilizio, ma è volta anche al contenimento di una pluralità di differenti interessi pubblici, incidenti sul medesimo territorio, che trovano il proprio fondamento in principi costituzionali (sentenze n. 142 del 2024, n. 219 e n. 202 del 2021 e similmente sentenze n. 90, n. 19 e n. 17 del 2023 e n. 229 del 2022);
- h) nell’esercizio delle funzioni fondamentali di pianificazione urbanistica, l’autonomia comunale può quindi essere compressa per esigenze di tutela di interessi generali che richiedano di essere curati a un livello territoriale più ampio;
- h1) la funzione pianificatoria spetta al comune, ma può essere attribuita ad altri livelli di governo in ragione della dimensione sovracomunale dell’interesse tutelato e delle sue esigenze di protezione unitaria (sentenza n. 179 del 2019);
- h2) la dialettica istituzionale sottesa al principio di sussidiarietà verticale impone di valutare, nell’ambito della funzione pianificatoria attribuita ai 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” (sentenze n. 119 del 2020 e n. 179 del 2019);
- i) le leggi regionali che comportino deroghe al principio di pianificazione sono dunque soggette a un giudizio di proporzionalità con riguardo all’adeguatezza e necessità della limitazione imposta all’autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell’autonomia stessa. Occorre quindi valutare se la disposizione censurata incida sulla funzione di pianificazione urbanistica e se, in tal caso, l’incidenza sia proporzionata;
- j) per il primo profilo, la disposizione censurata certamente condiziona la potestà pianificatoria comunale. Nelle more dell’adozione delle delibere di adeguamento dei piani urbanistici, l’art. 4, comma 4, della legge reg. Lazio n. 7 del 2017 consente interventi di ristrutturazione con mutamento di destinazione d’uso senza necessità di ricorrere al permesso di costruire in deroga e, quindi, in assenza di una verifica in sede consiliare in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico da ritenere prevalente sulle previsioni dello strumento urbanistico;
- k) nel procedimento per il rilascio del permesso di costruire in deroga di cui all’art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, la delibera del consiglio comunale rappresenta infatti un momento essenziale: è in questa sede che si colloca la valutazione circa l’opportunità di consentire lo scostamento dalla disciplina del piano regolatore o

dei piani attuativi. A tale riguardo, di recente è stato riconosciuto che, nell'ambito dell'apposito procedimento previsto dall'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, il Consiglio comunale attesta che la "realizzazione [dello specifico intervento] è diretta a soddisfare un interesse pubblico che si ritiene prevalente, a determinate condizioni, rispetto all'assetto generale definito dal piano" (sentenza n. 142 del 2024);

- l) la mancata previsione nella disposizione censurata dello strumento del permesso di costruire in deroga comporta dunque la sottrazione degli interventi di trasformazione edilizia, previsti dal comma 1 dell'art. 4 in esame, alla essenziale verifica del Consiglio comunale in ordine alla sussistenza di un interesse pubblico che giustifichi scelte diverse da quelle previste dal piano;
- m) quanto alla valutazione concernente la proporzionalità, le misure di semplificazione derogatoria previste dalla disposizione censurata incidono in modo sproporzionato e pertanto illegittimo sulla funzione fondamentale dei comuni in materia di pianificazione urbanistica;
 - m1) in primo luogo, occorre soffermarsi sul nesso tra il comma 4 e il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Lazio n. 7 del 2017, questa riconosce ai comuni la facoltà di regolare nei propri strumenti urbanistici nuove possibilità edificatorie con mutamento della destinazione d'uso. Tuttavia, è stato lo stesso legislatore regionale a imporre la relativa procedura, nonché i contenuti, gli scopi e i limiti entro i quali può essere esercitata tale facoltà;
 - m2) la disposizione censurata ha inciso in modo ancora più penetrante nella potestà pianificatoria, poiché ha esautorato i Consigli comunali, sia pure in via temporanea, da qualsiasi valutazione dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione degli interventi edilizi richiesti;
- n) va inoltre considerato il rapporto tra la disposizione censurata e le finalità generali proprie della legge reg. Lazio n. 7 del 2017. L'obiettivo specifico perseguito dal legislatore regionale con l'art. 4, comma 4, di tale legge è quello di accelerare il processo di attuazione a livello municipale delle finalità di rigenerazione del tessuto urbano, stimolando le amministrazioni comunali a modificare tempestivamente i loro strumenti urbanistici per adeguarli alle disposizioni impartite dal legislatore regionale;
 - n1) tuttavia, durante il periodo transitorio, l'evidenziata sottrazione di determinanti interventi di trasformazione edilizia alla valutazione del Consiglio comunale comporta il rischio di un aumento incontrollato del carico urbanistico e degli insediamenti abitativi;
 - n2) ciò risulta distonico rispetto a quelle stesse finalità generali che la legge regionale – in dichiarata attuazione dei principi posti dal d.l. n. 70 del 2011, come convertito – ha esplicitato, quali: l'obiettivo di "aumentare le dotazioni territoriali mediante l'incremento di aree pubbliche", di "promuovere lo sviluppo del verde urbano", nonché di "rilanciare territori soggetti a situazioni di disagio o degrado sociali ed economici";
- o) la disposizione in esame non si rivela idonea a conseguire tali finalità generali: essa, infatti, consente deroghe che possono vanificare la valenza sociale dell'intervento legislativo. Ciò è particolarmente evidente nel caso di specie, in

cui si tratta di realizzare due ville adibite a uso residenziale in un'area destinata dal piano regolatore generale a "verde e servizi pubblici locali";

- p) ancorché in via temporanea, la disposizione in esame priva i Consigli comunali di un effettivo spazio di decisione e di controllo in ordine all'ammissibilità di interventi di trasformazione edilizia in deroga alle previsioni del piano, anche in contrasto con la menzionata finalità generale della legge regionale di pervenire a una rigenerazione urbana attenta a esigenze sociali;
- q) tutto ciò comporta l'illegittima lesione dell'autonomia comunale presidiata dagli artt. 5, 114, secondo comma, 117, comma 2, lettera p), e comma 6, e 118 Cost.

