

La Corte dichiara, a seguito di ricorso governativo, l'illegittimità di numerose disposizioni in materia di edilizia della legge della Regione Sardegna 17 giugno 2025, n. 18¹.

L'art. 3 dello statuto speciale assegna alla Sardegna la potestà legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, precisando però che tale potestà è soggetta al rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale. In merito alla loro individuazione la Corte, pur chiarendo che tale qualificazione «"non può essere attribuita, immediatamente ed indistintamente, a tutte le disposizioni"» del t.u. edilizia², «"ma deve essere valutata di volta in volta, alla luce della loro ratio" (sentenza n. 198 del 2018)» (sentenza n. 22 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto), ha qualificato in tal senso diverse sue disposizioni ed essenzialmente quelle inerenti ai titoli abilitativi e alla disciplina dell'accertamento di conformità³.

Il parametro interposto sulla cui base valutare la legittimità della normativa introdotta dal legislatore sardo risulta quindi rappresentato dalle norme del t.u. dell'edilizia a cui possa essere riconosciuta la natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

La sentenza riveste comunque interesse anche per le regioni a statuto ordinario in quanto in alcuni casi le norme fondamentali di riforma economico-sociale⁴ finiscono col corrispondere a quei principi fondamentali in materia di edilizia al cui rispetto devono attenersi le regioni ordinarie medesime⁵.

Numerose sono le questioni specifiche e di natura tecnica affrontate dalla Corte.

In questa sede ci si limiterà a ricostruire brevemente le principali⁶.

La prima questione esaminata ha per oggetto la definizione di ristrutturazione edilizia e in particolare l'art. 2 della l. r. 18/2025⁷, prevedendo che *la realizzazione di nuovo volume in*

¹ (Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105)

² D.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia)

³ Sentenze n. 147, punto 7.1.3. del Considerato in diritto; e n. 90, punto 6.2.2. del Considerato in diritto, del 2023 e n. 24 del 2022, punto 9.3.1. del Considerato in diritto.

⁴ Tali norme, d'altro canto, "rispond[ono] complessivamente ad un interesse unitario ed esig[ono], pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale" ([sentenza n. 198 del 2018](#))" ([sentenza n. 90 del 2023](#)).

⁵ Ad esempio la Corte ha già avuto modo di chiarire, infatti, è compito dello Stato «sia in sede di definizione dei principi fondamentali della materia "governo del territorio", sia in sede di adozione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale» determinare, «a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia su tutto il territorio nazionale», i presupposti, le condizioni e i limiti della disciplina della sanatoria degli abusi edilizi (sentenza n. 125 del 2024, punto 3.4. del Considerato in diritto).

⁶ Le questioni non affrontate afferiscono la disciplina parametri di aerolluminazione degli edifici e le deroghe alle distanze minime di protezione del nastro ferroviario nel caso di interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti.

⁷ Nella parte in cui introduce l'art. 2-bis, comma 3, nella l.r. 23/1985.

una costruzione esistente è considerata ristrutturazione edilizia se avviene all'interno della sagoma esistente e nuova costruzione in caso contrario.

Alla dichiarazione della illegittimità di tale disposizione la Corte perviene osservando che:

- *la norma regionale impugnata, facendo automaticamente rientrare fra gli interventi di ristrutturazione quelli che conservano la sagoma, ma determinano un aumento di volume, non è coerente con la disciplina statale;*
- *il legislatore regionale sardo, infatti, riconduce genericamente nella nozione di ristrutturazione qualsiasi ampliamento volumetrico, all'unica condizione che esso avvenga dentro la sagoma con conseguente violazione art. 3, comma 1, lettera d) del t.u. dell' edilizia⁸ che è indubbiamente ascrivibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale;*
- *la normativa introdotta dal legislatore sardo la contrasta altresì con la disciplina dei titoli abilitativi⁹.*

La Corte dichiara l'illegittimità dell'art.6 della l.r. 18/2025¹⁰, in quanto l'introduzione di una nozione di **totale difformità dal permesso di costruire** in termini **quantitativi**, contrasta, con quanto prescritto dall'art. 31, comma 1, del t.u. dell'edilizia, che definisce le casistiche di totale difformità dal permesso di costruire in termini esclusivamente **qualitativi**, e viola, altresì, l'art. 32 di tale testo unico, perché l'operazione avrebbe effetti anche sulla delimitazione delle variazioni essenziali.

⁸ L'art. 3, comma 1, lettera d), t.u. edilizia, stabilisce che gli «interventi di ristrutturazione edilizia» sono quelli «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'istallazione 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. Omissis ...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».**

⁹ *Dalla qualificazione dell'intervento come «ristrutturazione edilizia» o come «nuova costruzione» dipende, infatti, l'individuazione del titolo edilizio necessario per legittimarlo, che, di norma, per la ristrutturazione è la SCIA (art. 22, comma 1, lettera c), TUEd) e per la "nuova costruzione" è il permesso di costruire (art. 10, comma 1, lettera a) dello stesso testo unico).*

¹⁰ Nella parte in cui modifica l'art. 4, comma 2, della l.r. 23 /1985. Tale disposizione prevede che *sono considerati in totale difformità dal titolo abilitativo l'esecuzione di volumi edilizi o la realizzazione di superfici coperte oltre il 30 per cento, per i soli fabbricati esistenti alla data del 24 maggio 2024, e il 20 per cento, in tutti gli altri casi, dei limiti indicati nel progetto, nonché modifiche superiori al 50 per cento delle distanze da fabbricati, dai confini del lotto e dalle strade indicate nel progetto, o riduzioni di qualunque entità che determinano distanze inferiori ai minimi previsti dalle vigenti disposizioni. Omissis*

Sulla base di argomentazioni di natura equivalente viene dichiarata l'illegittimità dell'introduzione della nozione di "parziale difformità" mediante l'indicazione di limiti quantitativi, di cui all'art. 7, comma 1, lettera d), della l.r. 18/2025¹¹. La Corte osserva, infatti, che la ragione dell'illegittimità costituzionale risiede nell'esclusione ex lege, ossia a prescindere da qualsiasi apprezzamento concreto circa la loro effettiva incidenza, di quegli interventi edilizi che non raggiungono la soglia quantitativa indicata, ma che comunque, attraverso un apprezzamento in concreto, configurano variazioni essenziali.

Viene dichiarata l'illegittimità dell'art. 19 della l.r. 18/2025¹² che prevede che la domanda di accertamento di conformità [nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità] possa essere accompagnata dal progetto delle opere necessarie a garantire il rispetto delle condizioni di conformità, in quanto l'art. 36 del t.u dell'edilizia, richiedendo la doppia conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento sia al momento della presentazione della domanda, non offre al richiedente la possibilità di effettuare interventi volti a determinare tali condizioni.

La Corte dichiara, infine, l'illegittimità dell'art. 18, comma 1, lettera a), della l.r. 18 del 2025¹³. Tale disposizione, prevedendo che nei *mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti, fermo il rispetto degli spazi per parcheggi previsti da specifiche normative di settore, lo strumento urbanistico comunale determina gli spazi per parcheggio eventualmente ritenuti necessari*, viola l'art. 23-ter del t.u. dell'edilizia, in quanto il legislatore regionale sardo continua a prevedere l'obbligo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi per i cambi di destinazione d'uso cosiddetti orizzontali, ovvero urbanisticamente irrilevanti.

¹¹ Tale disposizione introduce il comma 1-bis all'art. 5 della l.r. 23/1985.

¹² Nella parte in cui modifica l'art. 16, comma 3, della l.r. 23 del 1985.

¹³ La disposizione modifica l'art. 15-quater, comma 1, della l.r. 23/1985.