

Il complicato percorso della semplificazione urbanistica piemontese

MARIA PIA GENESIN^[1] E MARCO ORLANDO^[2]

1. Risale al primo giugno 2022 l'entrata in vigore della l.r. Piemonte n. 7, recante *Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia*; significativamente il testo reca, all'art. 51, la dichiarazione di urgenza, che ne ha determinato l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione.

La legge nasceva con l'obiettivo dichiarato di semplificare le procedure amministrative, incentivare il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana, in particolare modificando profondamente la precedente l.r. n. 16/2018, recante *Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana* (c.d. "Piano Casa" piemontese).

Sono oramai trascorsi tre anni da quell'inizio di giugno caratterizzato dall'urgenza di semplificare; tre anni densi di attese e di incertezze derivanti, da un lato, dagli auspici, almeno per alcuni, scenari di un importante, potenziale sviluppo sul territorio piemontese dell'edilizia volta al riuso dell'esistente, dall'altro, dal ripiegarsi della legge su sé stessa a seguito del ricorso in via principale prontamente presentato dal Governo innanzi alla Corte costituzionale.

Invero, i profili di criticità che avrebbero condotto alla declaratoria di incostituzionalità non erano sfuggiti a un'attenta analisi preventiva. Già in fase di consultazione sulla proposta di legge n. 125, poi divenuta l.r. 7/2022, il Consiglio delle Autonomie Locali, pur esprimendo parere formalmente favorevole, aveva infatti allegato le corpose e dettagliate osservazioni critiche delle associazioni dei comuni e della Città di Torino.

Tali osservazioni avevano puntualmente anticipato le future censure della Consulta. Sulla non conformità della definizione di "edificio legittimo", ad esempio, la Città di Torino aveva chiesto che venissero eliminate le parti "difformi (e fuorvianti) rispetto a quelle riportate nella definizione di 'stato legittimo' introdotta dal [...] D.P.R. 380/2001", specificando che andavano rimosse le locuzioni "...per l'attività edilizia nella porzione di territorio interessata," e soprattutto "ancorché in presenza di disposizioni locali diverse".

Un monito inascoltato sul rischio di violare non solo i principi statali, ma anche l'autonomia regolamentare dei Comuni, poiché pareva evidente già allora che la legge intendesse intaccare alcuni pilastri del governo del territorio. In tal senso, ancora più netta era la critica sulle deroghe generalizzate, che avrebbero marginalizzato il ruolo della

pianificazione locale. L'autorevolezza del P.R.G. - si lamentava - veniva così *"ridotta (...) da leggi che 'prescindono' dal territorio, inteso come unico e non ripetibile"*.

Con la nuova legge, infatti, l'iniziativa veniva lasciata *"alla libera iniziativa privata, senza alcuna possibilità di valutazione 'politico-discrezionale'"* da parte dell'ente locale. L'aver ignorato questi avvertimenti, provenienti proprio dagli enti preposti all'applicazione della normativa sul territorio, ha trasformato un rischio calcolato in un'alta probabilità di ricorso alla Consulta. Come è puntualmente avvenuto.

2. Cospicuo il numero di articoli oggetto di questione di legittimità costituzionale - artt. 3, comma 2; 5; 7; 8, commi 1, 6, 9; 10; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40; 41; 42; 47, commi 2 e 4; 48 - e significativo il numero di essi dichiarato incostituzionale dalla sentenza n. 119/2024. Il quadro normativo attuale, segnato in particolare dall'emanazione della l.r. n. 7/2025, a distanza di soli tre anni ha ampiamente sconfessato le scelte effettuate dalla l.r. n. 7/2022 rivelatasi, con il senno del poi, un passo falso del legislatore regionale.

La Corte costituzionale, come anticipato, si è pronunciata nel luglio 2024 con la sentenza n. 119 e il legislatore piemontese si è mosso, prima (2023) e dopo la sentenza (2024-2025), per cercare di rimediare ai guasti compiuti, sul piano normativo, nell'ambizioso obiettivo di riscrivere buona parte della l.r. n. 16/2018; tenuto conto delle questioni di legittimità costituzionale dichiarate inammissibili o non fondate, unitamente a quelle dichiarate estinte, la declaratoria di incostituzionalità ha infine riguardato gli artt. 5, 7, 8, 41, 47 della l.r. n. 7/2022.

Seppur contenuta nel suo esito, la declaratoria di incostituzionalità ha comunque intaccato in maniera inesorabile l'impianto della manovra di semplificazione compiuta dalla Regione con conseguenze di non poco rilievo sul piano della riconduzione a sistema di una sentenza intervenuta due anni dopo l'entrata in vigore della legge n. 7/2022, che, *medio tempore*, ha certamente ricevuto attuazione sul piano amministrativo. Per la rilevanza e la complessità della questione il tema verrà ripreso all'interno di questo numero della rivista da uno specifico saggio dedicato al nuovo "Piano Casa" della Regione Piemonte, proprio alla luce della pronuncia della Corte costituzionale n. 119/2024.

Può essere utile, dunque, fare il punto su come la Regione Piemonte abbia ritenuto opportuno muoversi sul piano legislativo in conseguenza del ricorso del Governo e della declaratoria di incostituzionalità, in attesa o in vista di una riforma di più ampio respiro del quadro normativo urbanistico-edilizio regionale, che potrebbe coinvolgere la stessa l.r. 56/1977.

La complessa vicenda legale e normativa che ha fatto seguito all'emanazione della l.r. 7/2022 evidenzia indubbiamente delle criticità nei rapporti fra il legislatore regionale, da un canto, e l'autonomia comunale nell'esercizio delle funzioni di pianificazione urbanistica, dall'altro, che non possono essere ignorate.

3. Come si è anticipato, il cuore della l.r. 7/2022 era sostanzialmente rappresentato dalle modifiche alla l.r. 16/2018 (artt. 3-15), unitamente a disposizioni in materia di altezza minima interna e di utilizzo di vani e locali (artt. 16-20); su queste parti della legge si sono per lo più, anche se non esclusivamente, concentrati il ricorso del Governo e la successiva declaratoria di incostituzionalità, quest'ultima preceduta dall'emanazione nel settembre

2023 della l.r. 20, che ha inteso risolvere almeno in parte, nel senso auspicato dal Governo, il contrasto con il testo costituzionale.

La l.r. 20/2023, avente ad oggetto *Modifiche alla legge regionale 31 maggio 2022, n. 7*, è il frutto di un tavolo tecnico Stato/Regioni finalizzato a ridimensionare il contenzioso costituzionale e ad evitare, almeno in parte, la declaratoria di incostituzionalità. La l. r. 20/2023 ha eliminato/corretto una serie nutrita di articoli e loro commi contenuti nella l.r. 7/2022, determinando l'estinzione del processo, per intervenuto atto di rinuncia presentato dal Presidente del Consiglio, relativamente alle questioni di incostituzionalità riferite a tali articoli (art. 3, comma 2; 11; 13, comma 6; 14, commi 3 e 5; 16; 18, comma 3; 19, comma 1; 20; 21, commi 1 e 3; 34, comma 1; 36; 40 e 42).

Particolare attenzione è stata dedicata dalla l.r. 20/2023 alla definizione di edificio legittimo, centrale nell'impianto semplificatorio della l.r. 7/2022 e oggetto di censura di incostituzionalità; l'art. 3, comma 2, della l.r. 7/2022 aveva inserito *ex novo* tale definizione nel corpo dell'art. 2, comma 1, della l.r. n. 16/2018 introducendo la lettera *d-bis*).

Un intervento legislativo regionale in merito alla definizione di edificio legittimo rappresenta un'operazione normativa particolarmente delicata poiché occorre tenere conto del concetto di stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare stabilito dal legislatore statale nel t.u. edilizia, d.p.r. 380/2001, art. 9-*bis*, comma 1-*bis*; occorre, cioè, evitare di violare i principi fondamentali della materia del governo del territorio, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. Proprio la violazione di principi fondamentali della materia relativi alla definizione di edificio legittimo ha compromesso la compatibilità con il testo costituzionale della l.r. 7/2022.

In particolare, il legislatore piemontese aveva optato per l'esplicita esclusione della rilevanza, ai fini della determinazione dello stato legittimo di un immobile, delle previsioni delle fonti normative comunali che, in epoca precedente all'introduzione per legge dell'obbligo di munirsi di licenza edilizia, avessero già previsto tale obbligo; in tal modo il legislatore regionale si sarebbe discostato dalla definizione legislativa statale che, per come formulata dall'art. 9-*bis* cit., include anche le previsioni dei regolamenti edilizi comunali. Oltre a ciò, nel concetto di edificio legittimo erano espressamente stati ricompresi dalla l.r. 7/2022 anche gli edifici oggetto di condono, contrariamente a quanto consentito dalla legislazione statale.

Per effetto della formulazione originaria dell'art. 3, comma 2, della l.r. 7/2022 era da intendersi violato, secondo il Governo, non solo il comma 3 dell'art. 117 Cost., essendo stata estesa in maniera indebita la nozione di immobile legittimamente realizzato, ma anche il comma 2, lett. m), dell'art. 117 cit. proprio per l'inclusione, nel perimetro della definizione di edificio legittimo, anche degli immobili oggetto di condono.

La macroscopica violazione del testo costituzionale è, dunque, stata eliminata con la l.r. 20/2023, che ha riformulato la definizione di "immobile o unità immobiliare" rinviando all'art. 9-*bis* del d.p.r. 380/2001 per l'accertamento dello stato legittimo degli immobili. Su questo tema, cruciale per l'intero impianto della legislazione regionale finalizzata al riuso e alla riqualificazione dell'esistente, il legislatore regionale è ulteriormente intervenuto con la l.r. 24/2025 snellendo ancor di più la formulazione della norma con il risultato che, attualmente, l'art. 2, comma 1, lett. *d-bis*), della l.r. 16/2018 definisce "edificio legittimo" l'immobile o unità immobiliare il cui stato legittimo è stabilito ai sensi dell'art. 9-*bis* del t.u.

edilizia. In tal modo la rotta intrapresa nel 2022, in violazione non solo di principi fondamentali della materia sanciti dal t.u. edilizia e, per tale via, dell'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche, occorre aggiungere, dell'autonomia comunale nella modalità dell'irrelevanza attribuita ai regolamenti edilizi comunali, seppur risalenti, è stata corretta; ciononostante, come vedremo, la Corte costituzionale ha ritenuto di doversi comunque pronunciare sulla questione dell'incostituzionalità dell'art. 5 della l.r. 7/2022 che in tale illegittima definizione ha trovato il proprio fondamento.

La questione della formulazione della lettera d-bis) dell'art. 2, comma 1, della l.r. n. 16/2018 ha assunto, dunque, una rilevanza centrale nella l.r. 20/2023; le restanti disposizioni della l.r. n. 20/2023 hanno apportato modifiche puntuali alla l.r. 7/2022 per superare censure di incostituzionalità - per lo più inerenti a violazioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d. lgs. n. 42/2004, o del t.u. edilizia - che si prestavano ad essere corrette/eliminate con un intervento legislativo *ad hoc* volto a riallineare la legislazione regionale all'ordito dei principi fondamentali della materia governo del territorio (v., ad es., la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso) o alla salvaguardia del piano paesaggistico regionale.

4. Venendo ora alla sentenza della Corte costituzionale n. 119/2024 per analizzarne, seppur sinteticamente, l'impatto sulla l.r. 7/2022 in correlazione con la conseguente evoluzione cronologica della legislazione regionale, occorre segnalare che la predetta sentenza ha accolto due delle censure di incostituzionalità sollevate dal Governo con riguardo all'art. 8 della l.r. 7/2022. L'art. 8 della l.r. 7 cit. aveva modificato, sostanzialmente riscrivendolo, l'art. 6 della l.r. 16/2018, recante *Norme per il recupero dei sottotetti*. Il carattere nevralgico di tale disposizione - tenuto conto dell'obiettivo di contenimento del consumo di suolo perseguito dal legislatore regionale - emerge con evidenza dal numero di modifiche che l'art. 6 della l.r. 16/2018 ha, nel tempo, subito a partire dalla l.r. 31/2018, passando attraverso la l.r. 13/2020 per arrivare alla l.r. 7/2022 e, successivamente alla sentenza della Corte costituzionale n. 119/2024, alla l.r. 25/2024.

Il comma 1 dell'art. 8, nel sostituire il comma 1 dell'art. 6 della l.r. 16/2018, è risultato incostituzionale per violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), poiché ha esteso la disciplina per il recupero dei sottotetti anche ai sottotetti futuri, cioè relativi ad edifici realizzati successivamente alla data di entrata in vigore della legge medesima con possibilità di recupero del sottotetto decorsi tre anni dalla realizzazione. In tal modo, come ha osservato la Corte costituzionale, la disposizione "aumentando in maniera esponenziale il numero di interventi assentibili e coinvolgendo edifici di nuova costruzione, determina uno sviamento dalle specifiche finalità di contenimento del consumo di suolo" rinnegando, in tal modo, la propria ragion d'essere.

Il comma 6 dell'art. 8 cit., nel sostituire il comma 7 dell'art. 6 della l.r. 16/2018, è risultato incostituzionale poiché ha ammesso il recupero dei sottotetti esistenti "indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dal PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati". A questo proposito la Corte costituzionale ha rilevato il contrasto con il "principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio" e il mancato rispetto degli standard urbanistici (art. 14 t.u. edilizia) poiché la l.r. 7/2022 ha previsto "una deroga generalizzata agli strumenti urbanistici al fine di consentire il recupero dei sottotetti esistenti" con la conseguente lesione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia del governo del territorio.

A seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 8 della l.r. 7/2022, nel novembre 2024 è stata emanata la l.r. 25 che ha modificato direttamente il testo della l.r. 16/2018 e quello della l.r. 19/1999 alla luce dell'evoluzione nel frattempo intervenuta sul fronte della legislazione statale attraverso l'emanazione del c.d. decreto salva casa (d.l. 69/2024, convertito con modificazioni dalla l. 105/2024).

Per meglio comprendere il senso dell'iniziativa del legislatore regionale occorre ricordare che la l.r. 19/1999 reca *Norme in materia di edilizia e modifiche alla l.r. n. 56/1977*; l'art. 6 della l.r. 19/1999 era stato riscritto dall'art. 41, comma 1, della l.r. 7/2022, dichiarato incostituzionale per violazione dei principi fondamentali della materia sanciti dall'art. 32, comma 1, lett. a), b), c) del d.p.r. 380/2001 nella parte relativa alla formulazione del predetto art. 6, comma 1, lett. a), b), c). Senza scendere ulteriormente nel dettaglio, l'art. 6 cit., nella versione attualmente vigente a seguito delle modifiche apportate dalla l.r. 25/2024, disciplina le variazioni essenziali al progetto approvato ai sensi di quanto previsto dall'art. 32 del d.p.r. 380/2001 e alla luce della disciplina delle tolleranze costruttive, recentemente rivisitata dal d.l. 69/2024.

La l.r. 25/2024 ha inoltre, come già anticipato, riscritto la lettera d-bis) del comma 1 dell'art. 2 della l.r. 16/2018 inerente il concetto di edificio legittimo e ha modificato la disciplina relativa al recupero dei sottotetti, riformulando per l'appunto l'art. 6 della l.r. 16/2018.

La formulazione attuale dell'art. 6 della l.r. 16/2018 consente, al comma 1, il recupero del sottotetto purchè esistente e legittimo alla data del 31 dicembre 2023. Tenuto conto dell'evoluzione della normativa statale (art. 2-bis, comma 1-quater, d.p.r. 380/2001) la l.r. 25/2024 ha anche sostituito il comma 2 dell'art. 6 della l.r. 16/2018 prevedendo che gli interventi edilizi finalizzati al recupero dei sottotetti esistenti non possano modificare le altezze di colmo e di gronda e le linee di pendenza delle falde, salvi gli eventuali incrementi consentiti dagli strumenti urbanistici comunali vigenti e quelli necessari all'efficientamento energetico e all'adeguamento sismico. Il comma 7 dell'art. 6 cit. ora prevede che il recupero dei sottotetti esistenti sia "ammesso anche con indici o parametri urbanistici ed edilizi superiori a quelli previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati".

Per chiarezza espositiva occorre ricordare che il d.l. 69/2024 ha previsto, inserendo il comma 1-quater, nell'art. 2-bis del d.p.r. 380/2001, che gli interventi di recupero dei sottotetti sono consentiti "nei limiti e secondo le procedure previsti dalla legge regionale", rendendo in tal modo necessaria la presenza di una legislazione regionale a ciò dedicata e ponendo in stallo il recupero dei sottotetti in Piemonte, a seguito della parziale declaratoria di incostituzionalità della disciplina a ciò dedicata (art. 6 l.r. 16/2018) sino all'emanazione della l.r. 25/2024.

5. Tornando alla l.r. 7/2022 e alle relative vicissitudini, occorre ricordare le questioni di incostituzionalità sollevate dal Governo in riferimento all'art. 5 di tale legge, che aveva sostituito il testo dell'art. 3 della l.r. 16/2018 dedicato ad ambito e modalità di applicazione in tema di riuso. Il rinvio al concetto di edificio legittimo, per come disciplinato dall'originario art. 3 della l.r. 7/2022, implicava l'applicazione della disciplina del c.d. secondo piano casa (art. 5, commi 9 e ss. d.l. 70/2011, convertito, con modificazioni, nella l. 106/2011) ad edifici oggetto di condono ai sensi delle leggi n. 47/1985, 724/1994 e del d.l. 269/2003 in tal modo violando il principio fondamentale della materia (art. 5, comma 10, d.l. 70/2011) secondo cui le agevolazioni previste dal secondo piano casa "non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione

degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria". Occorre ricordare, alla stregua di quanto ampiamente ribadito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che il concetto di "titolo abilitativo edilizio in sanatoria" è differente da quello di condono - caratterizzato da una sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso - poiché basato sul parametro della c.d. doppia conformità urbanistica.

Nonostante le modifiche apportate, come si è visto, dalla l.r. n. 20/2023 al testo dell'art. 3 della l.r. n. 7/2022 e la conseguente rinuncia del Governo alle relative questioni di incostituzionalità, la Corte costituzionale ha ritenuto di non dichiarare la cessazione della materia del contendere poiché "non è dato inferire che la norma abrogata non abbia trovato applicazione medio tempore, né una carenza di interesse rispetto alla censura relativa all'art. 5" della l.r. 7/2022. Così ragionando, la Corte ha avuto buon gioco nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 5, nella parte in cui il medesimo aveva novellato il testo dei commi 1 e 2, lett. b), dell'art. 3 della l.r. 16/2018 per le ragioni suesposte.

La l.r. 7/2025, recante modifiche alla l.r. 56/1977 e alla l.r. 16/2018, ha affrontato il problema delle conseguenze della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 5 della l.r. 7/2022 sostanzialmente ripristinando il testo originario dell'art. 3 della l.r. 16/2018, dopo aver inserito la lettera h ter) nel corpo dell'art. 17, comma 12, della l.r. 56/1977.

L'art. 17 della l.r. 56/1977 (*Tutela ed uso del suolo*) disciplina varianti e revisioni del PRG; il comma 12 elenca le modificazioni del PRG che non costituiscono variante, fra le quali è stata inserita per l'appunto l'individuazione dei singoli edifici o gruppi di edifici sui quali è consentito realizzare interventi di riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio esistente in applicazione del titolo II, capo I della l.r. 16/2018, all'interno del quale sono contenuti il menzionato art. 3 e il successivo art. 5. Le modificazioni del PRG elencate dal comma 12 devono essere assunte dal Comune con deliberazione consiliare; soluzione quest'ultima che si muove in direzione opposta, sconfessandolo, al progetto di ardita semplificazione perseguito dalla l.r. 7/2022 a scapito della salvaguardia delle prerogative comunali.

Può essere interessante ricordare che non tutte le questioni di incostituzionalità sollevate con riguardo all'art. 5 della l.r. 7/2022 sono state accolte; la Corte ha dichiarato non fondata la questione relativa alla modifica del comma 3 dell'art. 3 della l.r. 16/2018 richiamando, nella parte motiva della sentenza, il proprio consolidato approccio interpretativo basato sull'assunto che "in virtù del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, la normativa dettata da una Regione" dotata di piano paesaggistico regionale (PPR) "va interpretata, in assenza di deroghe espresse alla disciplina paesaggistica, in termini di conformità alla stessa e alle prescrizioni del PPR". La chiave di lettura utilizzata dalla Corte costituzionale valorizza quanto sancito dall'art. 1, comma 2, della l.r. 16/2018 - secondo quanto prudentemente previsto dalla l.r. 31/2018, art. 1, comma 1 - ai sensi del quale la Regione promuove gli interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, di rigenerazione urbana e il recupero dei sottotetti e dei rustici nel rispetto del d.lgs. 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio, e del piano paesaggistico regionale.

La sentenza 119/2024 ripropone in più punti questa argomentazione, che sembra fungere da sorta di schermo argomentativo in grado di evitare un esame più approfondito dell'effettivo coordinamento fra la disciplina contenuta nella l.r. 7/2022 e la disciplina di cui al Codice dei beni culturali e del paesaggio evitando di appesantire ulteriormente la trama argomentativa, già di per sé complessa, della sentenza. Su queste basi è dichiarata, ad es., non fondata la questione di incostituzionalità relativa all'art. 7 nella parte in cui ha novellato i commi 2, 3,

4 dell'art. 5 della l.r. 16/2018. Per inciso, l'art. 5 cit. è stato integralmente sostituito dalla l.r. 7/2022 che ne ha incentrato la disciplina su un regime di premialità volumetriche per gli interventi di ristrutturazione edilizia aventi determinate caratteristiche e differenziati a seconda della destinazione d'uso dell'edificio. Pur mancando un'espressa indicazione in merito alla necessità di rispettare il PPR, ciò, di per sé, alla luce di quanto riportato in precedenza, in una Regione dotata di PPR non determina l'illegittimità costituzionale della norma, afferma la Corte. Analoghe argomentazioni riguardano il rigetto della questione di incostituzionalità sollevata con riguardo all'art. 10 della l.r. 7/2022, che ha sostituito l'art. 8 della l.r. 16/2018, e all'art. 48. In conclusione, risulta erroneo ritenere, in una Regione dotata di PPR e in assenza di espressa disposizione legislativa regionale in senso contrario, che la previsione di deroghe alla pianificazione urbanistica significhi, di per sé, violazione del principio di prevalenza del PPR.

6. Altro articolo della l.r. 7/2022 oggetto di declaratoria di incostituzionalità è l'art. 7, per la parte relativa al testo del comma 9 dell'art. 5 della l.r. 16/2018; la l.r. 7/2022 aveva inteso consentire, in relazione ad interventi di ristrutturazione edilizia con premialità predeterminati in generale e in astratto, il superamento dei parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici e della densità fondiaria stabilita dall'art. 7 del d.m. 1444 del 1968, in tal modo violando il principio di pianificazione territoriale. Così come concepito il comma 9 cit. risultava incompatibile con la disciplina di principio desumibile dall'art. 14, comma 1-bis, del t.u. edilizia relativa al permesso di costruire in deroga, riferita a specifici interventi di ristrutturazione edilizia, e contrastava con l'orientamento interpretativo della Corte costituzionale che ritiene compatibili con il principio di pianificazione deroghe generali purché a carattere eccezionale e temporaneo. Oltre a ciò, la compromissione del nucleo sostanziale delle funzioni fondamentali di pianificazione urbanistica attribuite ai Comuni per effetto di un impianto derogatorio a carattere stabile e generalizzato aveva reso non proporzionata la deroga al principio di pianificazione traducendosi nella violazione del principio medesimo.

Perciò, afferma la Corte, "esclusa la derogabilità del d.m. n. 1444 del 1968, nonché ogni automatismo in merito alla generale derogabilità degli strumenti di pianificazione, deve, dunque, ritenersi che gli aumenti volumetrici previsti dall'art. 5 della l.r. Piemonte n. 16 del 2018 siano consentiti solo se conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici o autorizzati attraverso il permesso di costruire in deroga, ai sensi dell'art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia".

L'art. 5 della l. 16/2018 deve, perciò, essere applicato tenendo conto di quanto statuito dalla Corte in merito al comma 9.

Il richiamato art. 5 della l.r. 16/2018 è stato oggetto di modifica altresì da parte della l.r. 7/2025; il comma 1 dell'art. 5 è stato sostituito in modo da ricondurre, con riguardo ad interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. d) del d.p.r. 380/2001, ai soli edifici individuati ai sensi dell'art. 3 della l.r. 16/2018, esistenti alla data del 26 ottobre 2018 e legittimi all'atto della richiesta o della presentazione dei titoli abilitativi edilizi, gli aumenti di volumetria previsti dall'art. 5 medesimo. Il comma 12 dell'art. 5 disciplina in maniera più puntuale i mutamenti di destinazione d'uso e il comma 14 è stato abrogato così da eliminare una previsione per zone (i centri storici) di interventi che devono, invece, essere realizzati su singoli edifici o gruppi di edifici ai sensi dell'art. 3 della l.r. 16/2018. Il successivo art. 11 è stato modificato in modo da essere più aderente, da

un canto, all'impostazione dell'art. 3, che richiede, come si è visto, che gli edifici o i gruppi di edifici sui quali intervenire siano previamente individuati con delibera del Consiglio comunale, e dall'altro alla disciplina del d.lgs. 42/2004.

7. La l.r. 7/2025 merita particolare attenzione; il percorso intrapreso non è stato il frutto di una carenza di visione politica, ma un imperativo giuridico, che ha però dimostrato una capacità di adattamento pragmatico del legislatore regionale piuttosto degna di menzione. La sentenza della Consulta aveva infatti generato un vuoto normativo che rischiava di paralizzare un intero segmento del comparto edilizio, con una stima di circa 4.000 pratiche edilizie bloccate in tutta la regione.

In un simile contesto, l'elaborazione di una legge interamente nuova avrebbe richiesto tempi lunghi, prolungando l'incertezza amministrativa ed economica. Il ritorno al quadro normativo preesistente della l.r. 16/2018, già noto agli operatori e costituzionalmente più solido, è quindi parso come la via più rapida per ripristinare la certezza del diritto e la funzionalità del sistema.

Questa scelta rappresenta, d'altro canto, un'ammissione implicita del fallimento sistemico dell'approccio del 2022, basato sulla logica degli incentivi *top-down*, automatici e indifferenziati, che marginalizzavano il ruolo dei governi locali.

Al contrario, l'architettura della l.r. 16/2018, come ripristinata e precisata dalla l.r. 7/2025, si fonda su un *modello di partenariato* in cui la Regione definisce il quadro degli incentivi, ma è il Comune a conservare il potere discrezionale di attivarli e calarli nella propria realtà territoriale tramite una specifica decisione pianificatoria.

L'intera sequenza legislativa rivela pertanto un interessante *processo di apprendimento* da parte del legislatore regionale. Dalla fase di *hybris semplificatoria* (l.r. 7/2022) si passati inizialmente a una fase di gestione reattiva del danno (l.r. 20/2023), con un "tavolo tecnico Stato/Regioni" che ha tentato di rimediare alle falle più evidenti senza però - a giudizio della stessa Corte - riuscire a curare il vizio di fondo.

L'arresto giurisprudenziale della sent. 119/2024 ha quindi determinato una *ritirata strategica* nelle scelte legislative, che ha permesso il ritorno definitivo all'alveo della legalità costituzionale. La logica di intervento che ha caratterizzato tutto il periodo dal 2022 al 2025 si può paragonare ad un *triage d'emergenza*, che comprende non solo il momento iniziale e finale, ma anche i *trattamenti* adottati medio tempore dalle l.r. 20/2023 e 25/2024. Acquisito il "salvataggio del paziente", resta ora da chiedersi se sia possibile affrontare la *patologia sottostante*, rappresentata da un quadro normativo urbanistico regionale ormai datato ed ancora imperniato sulla l.r. 56/1977. La Regione è ben consapevole di questa realtà, e ne è testimonianza l'avvio - a maggio 2025 - di un tavolo di lavoro incardinato nell'Assessorato all'Urbanistica e che ha l'obiettivo di procedere ad un intervento di manutenzione legislativa più profondo, seppure non finalizzato alla sua riscrittura integrale.

Se la vicenda della l.r. 7/2022 è stata di insegnamento, c'è da auspicare che la riforma sappia coniugare le esigenze di efficienza e semplificazione con il rispetto del quadro costituzionale dell'autonomia locale e, in particolare, con le prerogative comunali nella pianificazione urbanistica.

8. Vale la pena ricordare, infatti, che uno degli aspetti maggiormente centrali nella

declaratoria di incostituzionalità della l.r. 7/2022 ha riguardato la pretesa di rendere irrilevanti i regolamenti edilizi comunali nella definizione di “edificio legittimo”. La Corte ha ravvisato in questa operazione una violazione di un principio fondamentale della materia, nonché un’invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, poiché la norma incideva indirettamente sulla definizione di illecito e sullo statuto della proprietà. La pronuncia ha di fatto confermato un orientamento giurisprudenziale secondo cui gli immobili condonati restano “figli di un dio minore”, non pienamente legittimati al punto da poter accedere a ulteriori incentivi edilizi.

In secondo luogo, la legge consentiva l’applicazione di premialità volumetriche e altri interventi “indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dal PRG”. Questa previsione è stata giudicata in palese contrasto con il *principio di pianificazione territoriale*.

La Corte non ha fatto altro che ribadire la sua consolidata giurisprudenza: le deroghe agli strumenti urbanistici sono ammissibili, ma devono conservare un carattere eccezionale ed essere veicolate attraverso procedure specifiche e controllate, come il permesso di costruire in deroga previsto dall’articolo 14 del t.u. edilizia. Un diritto generalizzato e automatico, concesso per legge regionale, finisce per svuotare di senso la funzione stessa della pianificazione comunale.

Dunque, è intorno alla *funzione pianificatoria* che occorre centrare gli obiettivi della riforma, tanto quanto alle altre esigenze e non di meno, poiché la conseguenza più rilevante – dal punto di vista istituzionale – della correzione legislativa operata con la l.r. 7/2025 è senza dubbio il ripristino dell’autorità del Comune quale ente primario della pianificazione.

Se la l.r. 7/2022 aveva, di fatto, relegato i Comuni a un ruolo di meri certificatori di condizioni predefinite a livello regionale, la nuova lettera h-ter), inserita nel comma 12 dell’articolo 17 della l.r. 56/1977, qualifica esplicitamente l’individuazione degli edifici ammessi agli incentivi della l.r. 16/2018 come una modificazione del Piano Regolatore Generale (PRG) che richiede una formale deliberazione del Consiglio comunale.

Questa non è una semplice modifica procedurale. Essa rappresenta la riattribuzione al governo locale democraticamente eletto del potere di compiere scelte fondative sul tessuto fisico e sociale del proprio territorio; di esserne, in altre parole, un agente attivo. Al pari, si trasforma anche il *processo decisionale*: da un diritto astratto e individuale del proprietario, discendente direttamente dalla legge regionale, si torna a una scelta pianificatoria concreta e discrezionale, operata dai rappresentanti della comunità.

Questo cambiamento normativo riflette una comprensione più profonda e costituzionalmente orientata del concetto stesso di “pianificazione”, cioè del complesso processo politico e amministrativo di bilanciamento di interessi divergenti.

La l.r. 7/2022, con le sue deroghe generalizzate, aveva tentato di cortocircuitare questo essenziale processo di ponderazione. La sentenza della Corte, e la conseguente correzione del legislatore regionale, lo hanno pienamente ripristinato. Imponendo il passaggio attraverso una delibera consiliare, la legge assicura che le decisioni su trasformazioni urbane significative siano nuovamente soggette al dibattito pubblico, alla responsabilità politica e a una valutazione olistica del loro impatto sulla comunità locale.

Anche per il futuro, la restaurazione del potere comunale pare essere il migliore e più diretto antidoto allo “sviamento” e alla “violazione del principio di pianificazione” che la Corte ha identificato come i vizi capitali della legge del 2022.

1. Professoressa associata in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza. [↑](#)
2. Direttore A.N.C.I. Piemonte. [↑](#)