CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **179/2026** (ECLI:IT:COST:2026:179)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **CASSINELLI**
Camera di Consiglio del **21/09/2026**; Decisione del **21/09/2026**
Deposito del **02/11/2026**; Pubblicazione in G. U. **04/11/2026**
Norme impugnate: Art. 5, c. 3°, lett. a), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14.
Massime:
Atti decisi: **ord. 17/2026**

SENTENZA N. 179

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), promosso dal

Consiglio di Stato, sezione quarta, nel procedimento vertente tra A. P. e il Comune di Porto Cesareo, con ordinanza del 19 novembre 2025, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di intervento della Regione Puglia;

udito nella camera di consiglio del 21 settembre 2026 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;

deliberato nella camera di consiglio del 21 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 19 novembre 2025, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 2026, il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per il tramite dell'art. 17, comma 3, lettera *b*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)».

1.1.– Chiamato a giudicare sull'appello proposto da A. P. per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Lecce, sezione prima, 16 giugno 2023, n. 794, nei confronti del Comune di Porto Cesareo, il rimettente riferisce che l'appellante A. P., già proprietaria di un fabbricato residenziale nel territorio del citato Comune, aveva ottenuto (nel 2017) il permesso di realizzare l'ampliamento del 20 per cento del volume esistente, ai sensi della legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

A seguito di successive interlocuzioni con il Comune, A. P. aveva chiesto, tra l'altro, la restituzione delle somme versate ai sensi dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, a titolo di contributo di costruzione (euro 699,94 per oneri di urbanizzazione ed euro 225,69 per costo di costruzione), nonché delle somme versate a titolo di monetizzazione delle aree a standard (euro 714,00).

Il Comune di Porto Cesareo, con nota del 20 aprile 2021 (prot. n. 0010039), aveva negato la restituzione delle somme.

1.2.– Il TAR Puglia, adito per l'annullamento del provvedimento indicato, nella citata sentenza n. 794 del 2023 aveva giudicato non fondate le domande di accertamento e ripetizione dell'indebito relative alle somme versate.

Secondo lo stesso TAR Puglia, infatti, l'art. 5, comma 3, lettera *a*), doveva ritenersi norma speciale, e non vi era spazio per l'applicazione dell'esenzione prevista in via generale dall'art. 17 t.u. edilizia, ai fini della realizzazione delle medesime volumetrie, né per ritenere non dovuta la monetizzazione delle aree a standard.

1.3.– Riferisce ancora il rimettente che, con l'appello principale, A. P. ha censurato la sentenza di primo grado sotto il profilo dell'erronea ricostruzione del rapporto tra la norma regionale e l'art. 17, comma 3, lettera *b*), t.u. edilizia, sul rilievo che la norma statale, in quanto sovraordinata, troverebbe applicazione anche in riferimento agli interventi di natura straordinaria previsti dalla legge reg. Puglia n. 14 del 2009.

Il Comune di Porto Cesareo ha proposto appello incidentale, ed eccepito la formazione del giudicato, per carenza di specifica impugnazione, sul capo della sentenza di primo grado che

aveva accertato l'obbligatorietà del pagamento delle somme dovute a titolo di monetizzazione delle aree a standard.

2.– Così descritta la fattispecie, il Consiglio di Stato rimettente invoca lo scrutinio della disposizione regionale, che a suo dire violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., con l'interposizione dell'art. 17, comma 3, lettera *b*), t.u. edilizia, che esprimerebbe un principio fondamentale della materia «governo del territorio», imponendosi al legislatore regionale.

2.1.– La disposizione regionale, nella parte in cui subordina il rilascio del titolo abilitativo alla corresponsione del contributo di costruzione di cui all'art. 16 t.u. edilizia per «[t]utti gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4» della medesima legge regionale, e quindi anche per l'ampliamento volumetrico fino al 20 per cento degli edifici residenziali unifamiliari, violerebbe l'art. 17, comma 3, lettera *b*), t.u. edilizia, che esenta dal pagamento del contributo di costruzione «gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari».

Il rilevato contrasto, diversamente da quanto affermato dal giudice di primo grado, non sarebbe superabile in base al criterio di specialità, poiché le disposizioni a raffronto sono di rango diverso e quella statale esprimerebbe un principio fondamentale.

Più precisamente, il rimettente osserva che «nella legislazione statale v'è una norma di carattere generale che assoggetta […] al pagamento del contributo di costruzione e, sempre nella legislazione statale, è contenuta una norma di tipo speciale, rispetto alla regola generale, che esclude l'obbligo di corrispondere il predetto contributo di costruzione nei casi di interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari».

La disposizione regionale, a sua volta, ha previsto l'obbligo generalizzato di pagamento del contributo, attraverso il rinvio all'art. 16 t.u. edilizia, così escludendo che possa farsi applicazione della norma statale "speciale" contenuta nel successivo art. 17, comma 3, lettera *b*).

2.2.– Neppure sarebbe possibile pervenire a una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, tenuto conto della formulazione letterale, chiaramente antitetica al contenuto della norma statale evocata a parametro interposto.

Lo scrutinio di legittimità costituzionale della norma regionale sarebbe dunque rilevante, per la diretta incidenza sull'esito della decisione relativa alla domanda restitutoria.

Il rimettente richiama la giurisprudenza di questa Corte concernente l'attualità della questione e la non implausibilità della motivazione sulla rilevanza (sentenze n. 134 del 2016 e n. 67 del 2014).

3.– Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il Consiglio di Stato richiama le disposizioni che disciplinano l'onerosità del permesso di costruire e quindi la giurisprudenza costituzionale sul tema.

3.1.– L'art. 16, comma 1, t.u. edilizia prevede che, «[s]alvo quanto disposto dall'articolo 17, comma 3, il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo».

L'art. 17, comma 3, lettera *b*), del medesimo testo unico a sua volta stabilisce che il contributo non è dovuto «per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari».

3.2.– La giurisprudenza costituzionale, continua il rimettente, ha espressamente riconosciuto, da tempo, la natura di norme di principio alle disposizioni relative all'onerosità del contributo in esame, emanate nell'esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia «governo del territorio», ivi comprese le norme contenenti deroghe o riduzioni dell'importo ordinariamente previsto, in quanto ad esso legate da un rapporto di coessenzialità o di integrazione necessaria (sono citate la sentenza n. 247 del 2020, nonché la sentenza n. 231 del 2016, che richiama le sentenze n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980).

4.– Nel giudizio incidentale è intervenuta in giudizio la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore, per chiedere che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, non fondata.

4.1.– L'interveniente si sofferma sulla genesi della normativa regionale, che ha fatto seguito all'intesa tra Stato, regioni ed enti locali, sottoscritta il 1° aprile 2009 (Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, regioni e gli enti locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia), in attuazione dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

La legge reg. Puglia n. 14 del 2009 ha dato attuazione all'intesa, prevedendo misure straordinarie di ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici anche in deroga agli indici e parametri prescritti dalla pianificazione urbanistica locale.

L'art. 3, comma 1, della indicata legge regionale, ha previsto che potessero essere «ampliati per una sola volta, nel limite del 20 per cento della volumetria complessiva, e comunque per non oltre 300 m3, gli edifici residenziali, nonché gli edifici non residenziali o misti […]», in deroga agli indici e parametri prescritti dallo strumento urbanistico vigente.

4.2.– La difesa regionale richiama la giurisprudenza amministrativa, secondo cui «[l]a disciplina della legge regionale n. 14 del 2009 […] è norma derogatoria ed in quanto tale deve essere applicata attenendosi rigorosamente al suo dato testuale» (Consiglio di Stato, sezione prima, parere, 30 giugno 2025, n. 653), costituendo un complesso di disposizioni di portata derogatoria, che «non scontano i medesimi presupposti richiesti dalla legislazione nazionale» (sono citate, al riguardo, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 10 marzo 2020, n. 1719; TAR Puglia, Lecce, sezione prima, sentenza 22 aprile 2021, n. 564).

4.3.– Sono quindi esaminate le disposizioni statali relative al contributo di costruzione, introdotte dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per la edificabilità dei suoli) (artt. 3 e 9) poi rimodellate dagli artt. 16 e 17 t.u. edilizia, e la giurisprudenza costituzionale formatasi al riguardo.

Al riguardo l'interveniente rammenta che con l'ordinanza n. 714 del 1988 questa Corte, nel dichiarare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, lettera *b*), della legge della Regione Lombardia 7 giugno 1980, n. 93 (Norme in materia di edificazione nelle zone agricole), sollevata anche in riferimento all'art. 117 Cost., affermò che non si ravvisava nella gratuità della concessione, come prevista dall'art. 9, primo comma, lettera *a*), della legge n. 10 del 1977, un principio fondamentale della legislazione statale, ma, piuttosto, una deroga a quello generale dell'onerosità della concessione edilizia.

In termini analoghi, si è espressa la sentenza n. 296 del 1991, affermando il carattere tassativo delle agevolazioni indicate nell'art. 9, primo comma, della legge n. 10 del 1977.

Più di recente, con la sentenza n. 182 del 2024, questa Corte ha ricostruito l'istituto del contributo di costruzione, anche richiamando pronunce del giudice amministrativo, e ha

precisato che le deroghe alla regola dell'onerosità, previste dall'art. 17, comma 3, t.u. edilizia «sono sempre rivolte al perseguimento di interessi generali, di natura solidaristica o di incentivo ad attività e interventi che abbiano un positivo impatto sull'ambiente».

4.4.– Sul tema delle esenzioni dal pagamento del contributo di costruzione, l'interveniente richiama anche la giurisprudenza amministrativa.

Già con riferimento all'art. 9, primo comma, lettera *d*), della legge n. 10 del 1977, il Consiglio di Stato ha affermato che, nel prevedere l'esenzione dal pagamento del contributo per gli interventi di restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione e ampliamento, in misura non superiore al 20 per cento, di edifici unifamiliari, il legislatore «si pone l'obiettivo di esentare dal contributo concessorio ogni intervento edilizio sugli edifici esistenti destinati all'abitazione di un solo nucleo familiare» (Consiglio di Stato, sezione settima, sentenza 9 gennaio 2024, n. 302).

La concessione gratuita si conferma, dunque, figura eccezionale, e la norma che la prevede è previsione derogatoria rispetto alla regola dell'onerosità (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 12 aprile 2021, n. 2939), da interpretare restrittivamente.

La *ratio* dell'esenzione è stata rinvenuta nell'esigenza di tutela e salvaguardia delle necessità abitative del nucleo familiare, con il corollario che la nozione di edifici unifamiliari va intesa in un'accezione non tanto strutturale, quanto socio-economica, che identifica la piccola proprietà immobiliare, poiché soltanto questa è meritevole di un trattamento privilegiato.

5.– Dopo aver delineato il quadro normativo e giurisprudenziale, la difesa regionale formula plurime eccezioni di inammissibilità della questione.

5.1.– In primo luogo, l'ordinanza sarebbe carente sotto il profilo della descrizione della fattispecie, quanto alle caratteristiche morfo-tipologiche del fabbricato oggetto del giudizio *a quo*. Il rimettente si sarebbe limitato a riferire che l'appellante è proprietaria di un fabbricato residenziale, là dove, secondo la giurisprudenza amministrativa, l'esonero dal contributo postula che l'immobile sia destinato a esclusiva residenza abitativa di un solo nucleo familiare (è richiamata anche Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 10 novembre 2025, n. 8753).

La lacuna descrittiva non consentirebbe di valutare l'applicabilità dell'esenzione prevista dalla norma statale alla fattispecie *sub iudice*.

5.2.– Ulteriore limite all'ammissibilità della questione risiederebbe nella inadeguata ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale.

Il rimettente non avrebbe dato conto della natura "derogatoria" della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, che ha consentito interventi straordinari di ampliamento di edifici residenziali, nonché di edifici non residenziali o misti, in difformità dai parametri urbanistici, e tali da richiedere il permesso di costruire espresso (è richiamata Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 9 aprile 2025, n. 3002).

Per altro verso, il giudice *a quo* neppure avrebbe considerato che, giusta la disposizione di cui all'art. 16, comma 4, t.u. edilizia, nel caso di interventi edilizi in deroga ai parametri urbanistici, il comune ne stabilisce l'incidenza sugli oneri di urbanizzazione e impone al richiedente non solo il pagamento del contributo di costruzione, ma anche la corresponsione della quota (non inferiore al 50 per cento) di un contributo ulteriore, cosiddetto contributo straordinario.

Secondo la Regione Puglia, la questione sarebbe inammissibile per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza (sono richiamate, *ex plurimis*, le sentenze di questa Corte n. 128 del 2024, n. 184, n. 42 e n. 2 del 2023), e per inadeguata ricostruzione del quadro

normativo, che compromette l'iter logico-argomentativo della censura (sentenze n. 201 del 2021 e n. 134 del 2018; ordinanza n. 261 del 2020).

5.3.– L'interveniente eccepisce, infine, l'inammissibilità della questione per omesso tentativo di interpretazione conforme, conseguente peraltro al mancato corretto inquadramento della norma regionale censurata, con riferimento alla *vis* derogatoria della disciplina regionale.

Il rimettente non avrebbe neppure tentato di ricondurre la disposizione regionale nel paradigma degli interventi in deroga, per i quali l'art. 16, comma 4, lettera *d-ter*), t.u. edilizia presuppone il versamento del contributo di costruzione, al quale aggiunge l'ulteriore onere del contributo straordinario.

È richiamata la giurisprudenza costituzionale costante, secondo cui, ai fini dell'ammissibilità della questione, «è sufficiente che il giudice *a quo* esplori la possibilità di una interpretazione conforme alla Carta fondamentale e [...] la escluda consapevolmente» (sentenza n. 262 del 2015 e, successivamente, sentenza n. 133 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 202 del 2023, n. 139 del 2022, n. 11 del 2020, n. 189 e n. 78 del 2019 e n. 42 del 2017).

Nel caso in esame, sulla scorta di una solo apparente antinomia tra il parametro interposto e la norma regionale, il rimettente si sarebbe sottratto al doveroso tentativo di sperimentare l'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, in ossequio al principio secondo cui una disposizione di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme ai parametri evocati (sono citate le sentenze n. 3 del 2015 e n. 17 del 2010 di questa Corte).

6.– Nel merito, la questione sarebbe priva di fondamento.

6.1.– L'interveniente contesta il ragionamento del rimettente, che ha richiamato la giurisprudenza costituzionale secondo cui la natura di norma di principio, che appartiene alla disposizione che sancisce l'onerosità del contributo abilitativo, include le disposizioni contenenti deroghe o riduzioni dell'importo ordinariamente previsto del contributo di costruzione in quanto ad esso legate da un rapporto di coessenzialità o di integrazione necessaria.

In disparte il rilievo che le pronunce richiamate dal rimettente hanno riguardato casi di "allargamento" del perimetro di esenzione da parte di norme regionali sospettate di illegittimità costituzionale, la difesa regionale osserva che la coessenzialità delle disposizioni di esonero dal pagamento al principio di onerosità è stata affermata da questa Corte (sentenza n. 1033 del 1988, punto 4.3. del *Considerato in diritto*) in quanto concorre «a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo», sicché la gratuità del permesso di costruire non è «un principio fondamentale della legislazione statale, ma, piuttosto, una deroga a quello generale della onerosità della concessione edilizia» (ordinanza n. 714 del 1988).

In questa prospettiva, la norma regionale censurata, che impone il pagamento del contributo per gli interventi straordinari di ampliamento in deroga allo strumento urbanistico, non può collidere con l'art. 17, comma 3, lettera *b*), t.u. edilizia che prevede l'esenzione dal contributo per gli interventi ordinari, conformi allo strumento urbanistico.

Il rimettente, al contrario, vorrebbe estendere l'esenzione ad una fattispecie non contemplata dalla norma statale.

6.2.– L'interveniente richiama, infine, la sentenza di questa Corte n. 247 del 2020 (punto 3.2. del *Considerato in diritto*), in cui si è affermato che l'obbligo di corresponsione del

contributo è legato al maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio. Ciò sarebbe accaduto con gli interventi in deroga, previsti dalla legge reg. Puglia n. 14 del 2009, che attribuiscono un *bonus* volumetrico non conforme agli indici e parametri urbanistici, generando maggiore richiesta di dotazioni territoriali.

Sarebbe pertanto evidente la differenza tra la disciplina premiale introdotta dalla legge regionale citata e la *ratio* solidaristica dell'esenzione prevista nel parametro interposto (è richiamata ancora la sentenza n. 182 del 2024, là dove la volumetria aggiuntiva, che discende dall'applicazione del "Piano casa" regionale, si connette alla diversa finalità di rilanciare l'economia mediante il sostegno all'attività edilizia, come pure chiarito dalla sentenza n. 70 del 2020, punto 5.1. del *Considerato in diritto*).

Considerato in diritto

7.– Il Consiglio di Stato, quarta sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

La disposizione regionale censurata, che assoggetta al pagamento del contributo di costruzione l'ampliamento volumetrico di edifici residenziali unifamiliari entro il limite del 20 per cento della volumetria esistente, violerebbe il principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio contenuto nell'art. 17, comma 3, lettera *b*), t.u. edilizia, che prevede l'esenzione di tale tipologia di intervento dal contributo di costruzione.

8.– Il rimettente ritiene che il rilevato contrasto non possa essere risolto in via interpretativa, con l'applicazione del criterio di specialità.

Da un lato, infatti, il testo della disposizione regionale censurata, ai sensi della quale è stato rilasciato il permesso di costruzione nella fattispecie *sub iudice*, sarebbe inequivoco nel subordinare il rilascio del titolo abilitativo alla corresponsione del contributo di costruzione di cui all'art. 16 t.u. edilizia, richiamato espressamente dal legislatore regionale; dall'altro lato, la previsione contenuta nell'art. 17, comma 3, lettera *b*), t.u. edilizia, in quanto coessenziale a individuare la portata del principio di onerosità, esprimerebbe anch'essa un principio fondamentale della materia, come tale non derogabile dalle regioni.

9.– Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità della questione formulate dalla Regione Puglia.

9.1.– A parere della difesa regionale l'ordinanza di rimessione sconterebbe una lacunosa descrizione della fattispecie, con ricadute sulla rilevanza della questione. Il giudice *a quo* non avrebbe precisato le caratteristiche morfo-tipologiche del fabbricato oggetto di ampliamento, ciò che sarebbe stato necessario per dimostrare che si tratti di immobile potenzialmente oggetto di esonero dal contributo di costruzione. Secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa, l'esonero dal contributo di costruzione postula, infatti, che l'immobile sia destinato a residenza esclusiva di un solo nucleo familiare e risulti di modeste dimensioni (Cons. Stato, n. 302 del 2024 e n. 2939 del 2021).

L'eccezione non è fondata.

È vero che la giurisprudenza amministrativa, confermata da questa Corte (*ex plurimis,* sentenza n. 182 del 2024), ha individuato la *ratio* dell'esenzione nell'esigenza solidaristica di migliorare le condizioni di abitabilità dei nuclei familiari e che, pertanto, non ogni edificio residenziale unifamiliare può beneficiare di tale deroga al principio di onerosità.

Tuttavia, nel caso di specie, il rimettente ha specificato che si tratta di edificio unifamiliare e ha indicato l'importo versato dalla proprietaria per ottenere il titolo abilitativo, pari a euro 699,94 per gli oneri di urbanizzazione ed euro 225,69 per il costo di costruzione, per complessivi euro 925,63. Trattandosi di importo modesto, se ne può inferire che l'edificio oggetto di ampliamento nella misura del 20 per cento della volumetria esistente sia esso stesso di dimensioni contenute, e che pertanto si sia al cospetto di una piccola proprietà immobiliare, come tale destinataria, secondo la richiamata giurisprudenza, del beneficio dell'esenzione dal contributo di costruzione.

Non sussiste, in conclusione, alcuna lacuna descrittiva che impedisca il controllo sulla rilevanza della questione.

La ricostruzione del fatto compiuta dal rimettente consente invero di ritenere plausibile la valutazione di rilevanza della questione, la quale si fonda sulla considerazione che lo stesso rimettente deve fare applicazione della disposizione regionale censurata ai fini della decisione sulla domanda di restituzione delle somme versate a titolo di contributo di costruzione dall'appellante principale.

Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, il controllo sulla rilevanza si sostanzia, infatti, nella verifica della non implausibilità del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il giudice rimettente afferma di dover applicare la disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2026, n. 197 e n. 154 del 2025 e n. 148 del 2024).

9.2.– La Regione Puglia ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità della questione sotto due profili: l'inadeguata ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale e l'omesso tentativo di interpretazione conforme.

Entrambe le eccezioni si basano sull'assunto che la prospettata antinomia tra la norma regionale censurata e l'art. 17, comma 3, lettera *b*), t.u. edilizia sarebbe solo apparente, dovendo prevalere la disciplina speciale dettata dal legislatore regionale. Il rimettente, infatti, non avrebbe tenuto conto della natura derogatoria della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, attuativa del "Piano casa" di cui all'intesa 1° aprile 2009, e, in definitiva, della straordinarietà degli interventi edilizi di ampliamento ammessi ai sensi dell'art. 3 della citata legge regionale, in deroga ai parametri urbanistici ovvero alla normativa tecnica di riferimento di ciascun singolo comune.

Inoltre, il mancato corretto inquadramento della norma regionale censurata, nei termini sopra indicati, avrebbe impedito al rimettente di assolvere al doveroso tentativo di offrire un'interpretazione conforme della stessa norma.

9.3.– Anche queste eccezioni sono infondate.

Quanto al primo profilo, dall'esame dell'ordinanza di rimessione emerge che il rimettente è consapevole del contesto nel quale si colloca la norma censurata e della *vis* derogatoria che ha informato la legge reg. Puglia n. 14 del 2009 attuativa del "Piano casa 2009", ma dubita che il legislatore regionale potesse derogare alla previsione statale che esenta dal contributo di costruzione l'intervento di ampliamento dell'immobile residenziale unifamiliare nei limiti del 20 per cento della volumetria esistente.

Il dubbio è argomentato con il richiamo alla costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui l'art. 17 t.u. edilizia, che introduce deroghe al principio di onerosità sancito dall'art. 16 t.u. edilizia, partecipa della stessa natura di norma di principio, perché coessenziale alla definizione del principio di onerosità quanto alla sua estensione e sfera di efficacia (*ex plurimis*, sentenze n. 182 del 2024, n. 247 e n. 64 del 2020, n. 231 del 2016 e n. 1033 del 1988).

Neppure può rimproverarsi al Consiglio di Stato di non aver tentato una lettura adeguatrice della disposizione censurata.

Il rimettente ha evidenziato che il mancato richiamo, nel testo della disposizione regionale censurata, alla previsione derogatoria contenuta nell'art. 17, comma 3, lettera *b*), t.u. edilizia non gli consentiva un'interpretazione adeguatrice.

Tale conclusione è in linea con l'orientamento ormai costante di questa Corte, secondo cui l'onere di interpretazione conforme diventa recessivo allorché il giudice rimettente sostenga, come avvenuto nel caso di specie, che il tenore letterale della disposizione censurata, in quanto inequivoco, non permetta di addivenire alla suddetta interpretazione conforme (*ex plurimis,* sentenze n. 88 del 2025, n. 104 del 2023 e n. 18 del 2022). L'eventuale non condivisione della lettura del rimettente incide sul merito e non sul rito, quindi costituisce ragione di non fondatezza della questione sollevata e non già di inammissibilità (*ex plurimis*, anche sentenze n. 11 del 2020 e n. 42 del 2017).

10.– Nel merito, la questione non è fondata, perché della disposizione va in effetti data una lettura diversa da quella del rimettente.

10.1.– Prima di chiarire le ragioni della non fondatezza, è opportuna una breve ricognizione della giurisprudenza costituzionale sul tema in esame.

Questa Corte ha costantemente affermato che l'onerosità degli interventi per i quali è previsto il permesso di costruire è una regola generale, che costituisce principio fondamentale della materia «governo del territorio» (*ex plurimis*, sentenze n. 247 e n. 64 del 2020, n. 296 del 1991 e n. 1033 del 1988).

Più di recente si è anche precisato che il contributo in oggetto ha «natura di prestazione patrimoniale imposta, di carattere non tributario», generale e non sinallagmatica; esso si compone di due quote, parametrate rispettivamente agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione, che rappresentano, l'una, il maggior sacrificio imposto alla collettività in termini di carico urbanistico e, l'altra, l'incremento di valore della proprietà immobiliare conseguente all'edificazione (sentenza n. 182 del 2024, punto 6.1. del *Considerato in diritto*).

11. Tanto premesso, l'antinomia prospettata dal rimettente non sussiste e con essa il denunciato *vulnus* all'art. 117, terzo comma, Cost.

11.1.– La legge reg. Puglia n. 14 del 2009, di attuazione del "Piano casa 2009", ha previsto, come dichiaratamente indicato nell'art. 1, comma 2, la disciplina di interventi di ampliamento, di demolizione e di ricostruzione «anche in deroga» agli indici e parametri prescritti dalla pianificazione urbanistica locale.

Nel disciplinare tali interventi, il legislatore regionale, nel censurato art. 5, comma 3, lettera *a*), ha fatto rinvio all'art. 16 t.u. edilizia, la cui effettiva portata ed estensione è individuata anche dalle eccezioni, che concorrono a definirne la caratterizzazione positiva, come del resto emerge dal testo di legge.

L'art. 16 t.u. edilizia, rubricato «Contributo per il rilascio del permesso di costruire», al comma 1 stabilisce: «[s]alvo quanto disposto dall'articolo 17, comma 3, il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo». L'art. 17, rubricato «Riduzione o esonero dal contributo di costruzione», al comma 3 stabilisce: «[i]l contributo di costruzione non è dovuto: […] *b*) per gli interventi di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari».

Il rinvio operato dal legislatore regionale all'art. 16 t.u. edilizia comporta, quindi,

l’applicazione delle deroghe previste dall’art. 17, comma 3, t.u. edilizia agli interventi disciplinati dalla legge regionale e, nella specie, l’esenzione dal contributo di costruzione degli interventi di ampliamento di edifici unifamiliari entro il 20 per cento della volumetria esistente.

12.– La formulazione della disposizione regionale censurata, diversamente da quanto opinato dal rimettente, contiene in sé la risposta al dubbio prospettato con la sollevata questione di legittimità costituzionale.

13.– Sulla base di quanto esposto, la questione deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 3, lettera *a*), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell’attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), sollevata, in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quarta, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 settembre 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Roberto Nicola CASSINELLI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 2 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.