CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **61/2026** (ECLI:IT:COST:2026:61)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **MARINI F. S.**
Udienza Pubblica del **24/03/2026**; Decisione del **24/03/2026**
Deposito del **30/04/2026**; Pubblicazione in G. U. **06/05/2026**
Norme impugnate: Artt. 3, c. 1° e 2°, e 36, della legge della Regione Toscana 20/08/2025, n. 51.
Massime: **47373 47374 47375**
Atti decisi: **ric. 38/2025**

SENTENZA N. 61

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : 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 degli artt. 3, commi 1 e 2, e 36, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51 (Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale di riferimento. Modifiche alla l.r. 65/2014), promosso dal Presidente del

Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 ottobre 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;

uditi l'avvocata dello Stato Adele Berti Suman per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato e depositato in data 24 ottobre 2025 (reg. ric. n. 38 del 2025), ha impugnato gli artt. 3, commi 1 e 2, e 36 della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51 (Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale di riferimento. Modifiche alla l.r. 65/2014), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *m)*, per la materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», e terzo, per la materia «governo del territorio», della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 23-*ter* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)», come modificato dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2024, n. 105 (cosiddetto decreto Salva Casa).

Ad avviso del ricorrente, mentre l'art. 23-*ter* t.u. edilizia ha introdotto misure di semplificazione sia di ordine procedurale, sia di ordine economico, nelle procedure di mutamento di destinazione d'uso degli immobili, l'impugnata legge reg. Toscana n. 51 del 2025, e, in particolare, gli artt. 3, commi 1 e 2, e 36, avrebbe, da un lato, disatteso la *ratio* della nuova disciplina statale, dall'altro, leso le singole disposizioni contenute nel medesimo art. 23-*ter,* con ciò determinando la violazione dei limiti della competenza regionale e invadendo quella statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché i principi fondamentali relativi al governo del territorio.

2.– Con un primo motivo di ricorso – assume il ricorrente – la Regione Toscana, pur dichiarando nel preambolo di tale legge regionale di voler adeguare la propria normativa alle nuove disposizioni del t.u. edilizia, con l'impugnato art. 3, comma 2, ne avrebbe in realtà eluso la *ratio*, ovverosia quella di semplificare i procedimenti di mutamento di destinazione d'uso sia di tipo "orizzontale", interni cioè alla stessa categoria funzionale di cui al citato art. 23-*ter*, comma 1, indicati nelle lettere *a*) residenziale, *a-bis*) turistico ricettiva, *b*) produttiva e direzionale, *c*) commerciale e *d*) rurale, sia di tipo "verticale", intervenienti cioè tra diverse categorie funzionali, purché ricadenti nelle zone A), B) e C) di cui all'art. 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro per l'interno, 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765).

Nell'ambito dell'art. 23-*ter* t.u. edilizia, i mutamenti "orizzontali" sono sempre ammessi, ferma restando la possibilità per i comuni di prevedere particolari condizioni nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, mentre i mutamenti "verticali" sono sempre ammessi senza obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale o vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi, di cui al d.interm. n. 1444 del 1968. L'unica condizione richiesta è quella del pagamento dei soli oneri di urbanizzazione secondaria, escludendo quelli di urbanizzazione primaria.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, il legislatore statale avrebbe inteso precludere nei mutamenti di destinazione d'uso "verticale" la debenza degli oneri di urbanizzazione primaria, in quanto, afferendo detti mutamenti a zone già urbanizzate e, dunque, connotate dalla presenza delle opere di urbanizzazione primaria, porre a carico del richiedente gli oneri relativi al mutamento di destinazione d'uso si tradurrebbe in una duplicazione ingiustificata. Discorso diverso varrebbe, invece, per gli oneri di urbanizzazione secondaria che, corrispondendo all'impatto sociale della nuova destinazione urbanistica degli immobili, non potrebbero mai dar luogo a una duplicazione di oneri.

Tale interpretazione dell'art. 23-*ter* sarebbe confermata – ad avviso del ricorrente – dalle «Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)», pubblicate sul sito istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il 30 gennaio 2025, a norma delle quali, per l'appunto, non è dovuto, nei mutamenti di destinazione d'uso verticali, il pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria (punto 2.1.).

Rispetto alla normativa statale, i cui punti qualificanti sono, pertanto, la semplificazione del procedimento e la riduzione degli oneri per il richiedente, il legislatore regionale, da un lato, avrebbe escluso l'obbligo del reperimento di aree per servizi di interesse generale e di parcheggi, conformemente alle previsioni statali, dall'altro, però, nell'introdurre, tra l'altro, il comma 2-*bis* all'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, avrebbe mantenuto ferma l'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo VII, Capo I, della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) e, dunque, l'obbligo per il richiedente il mutamento di destinazione d'uso di pagare sia gli oneri di urbanizzazione primaria sia quelli di urbanizzazione secondaria.

Quindi, nel ritenere immutata la disciplina previgente in punto di oneri di urbanizzazione, la disciplina della Regione Toscana non si conformerebbe a quella statale, ma ne tradirebbe espressamente la *ratio* di semplificazione e agevolazione dei mutamenti di destinazione d'uso su tutto il territorio nazionale, con ciò interferendo sia con la competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sia con quella concorrente relativa al governo del territorio.

3.– Con un secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia un ulteriore contrasto tra l'art. 3, comma 2, della legge regionale impugnata e l'art. 23-*ter* t.u. edilizia. Quest'ultimo ha inteso circoscrivere il potere dei comuni, in ordine ai mutamenti di destinazione d'uso, alla apposizione nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione urbanistica di mere condizioni quali misure di contingentamento delle relative richieste, finalizzate a preservare l'assetto, lo sviluppo armonico del territorio e una distribuzione equilibrata dei carichi insediativi. Tali condizioni non potrebbero mai tradursi in limitazioni discriminatorie, se non a costo di stravolgere la *ratio* del nuovo art. 23-*ter.*

Alla luce di tali considerazioni, la previsione dell'impugnato art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025 che, introducendo il comma 2-*ter* dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, conferisce la possibilità ai comuni di apportare oltre a specifiche condizioni, anche limitazioni in relazione ai mutamenti di destinazione d'uso, violerebbe il novellato art. 23-*ter* t.u. edilizia. Detta norma a più riprese, relativamente ai mutamenti di

destinazione d'uso, ricorre a formulazioni del tipo «[s]ono […] sempre ammessi» o «è sempre consentito», sottolineando la volontà del legislatore statale di fissare standard comuni sull'intero territorio nazionale rispetto al bilanciamento tra le esigenze del singolo, afferenti al diritto di proprietà, e gli interessi pubblici connessi al governo del territorio.

Pertanto, la disposizione regionale impugnata violerebbe sia l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sia l'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione alla materia del governo del territorio.

4.– Con una terza censura il ricorrente lamenta, infine, che il legislatore regionale, negli impugnati artt. 3, comma 1, e 36 abbia inciso anche sul regime transitorio. L'art. 36, in particolare, inserisce l'art. 252-*septies* nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014, prevedendo, da un lato, che al fine di garantire la sostenibilità dei mutamenti di destinazione d'uso in rapporto alle specificità territoriali la nuova disciplina trovi applicazione solo a seguito dell'approvazione, da parte dei comuni, di apposita variante di adeguamento dei propri strumenti di pianificazione urbanistica e, dall'altro, che detta variante sia approvata entro due anni dalla data di entrata in vigore della impugnata legge reg. Toscana n. 51 del 2025. La censura di illegittimità costituzionale è estesa dal ricorrente all'art. 3, comma 1, della medesima legge regionale, nella parte in cui, nel sostituire l'alinea del comma 2 dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, prevede che rimanga fermo «quanto previsto dall'art. 252 *septies*», al fine di ribadire il differimento dell'applicazione delle semplificazioni in materia di mutamento di destinazione d'uso "verticale" all'avvenuta emanazione della pertinente regolamentazione comunale.

Ad avviso del ricorrente, ciò contrasterebbe con l'art. 23-*ter*, comma 3, t.u. edilizia in base al quale «[l]e regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere ulteriori livelli di semplificazione».

Il contrasto risulterebbe palese confrontando la previsione statale concernente l'immediata efficacia della nuova disciplina, avente applicazione diretta, e il differimento della sua efficacia per un tempo non superiore a due anni, disposto dalla disciplina regionale, così da consentire ai Comuni di valutare, sotto il profilo urbanistico, i cambi di destinazione d'uso richiesti, adeguando conseguentemente i propri strumenti di pianificazione territoriale. Ne conseguirebbe un ulteriore *vulnus* ai limiti costituzionali delle competenze regionali e la necessità di ripristinare il corretto ordine delle competenze statali, tanto in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, quanto in riferimento al governo del territorio.

5.– La Regione Toscana si è costituita in giudizio, contestando tutte le doglianze.

Quanto alla evidenziata divergenza in punto di oneri di urbanizzazione, la Regione resistente ha affermato che l'art. 23-*ter* t.u. edilizia si limiterebbe a confermare la debenza degli oneri di urbanizzazione secondaria e nulla direbbe sugli oneri di urbanizzazione primaria, escludendone espressamente solo alcuni, quali il reperimento di aree da destinare a servizi di interesse generale e la dotazione di parcheggi. Qualora, dunque, fosse stata intenzione dello Stato sottrarre i mutamenti di destinazione d'uso "verticale" anche all'obbligo della corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria, il legislatore lo avrebbe esplicitato, così come ha fatto per le aree destinate a servizi di interesse generale e per i parcheggi, nulla potendosi dedurre, in senso contrario, dal solo riferimento agli oneri di urbanizzazione secondaria.

Ad avviso della resistente, inoltre, gli oneri di urbanizzazione non andrebbero confusi con le opere, in quanto, costituendo un corrispettivo che il concessionario deve pagare anche

indipendentemente dalle spese effettivamente occorrenti per la realizzazione delle opere, potrebbe essere utilizzato anche per interventi di manutenzione, adeguamento e potenziamento di opere già esistenti.

Peraltro, nonostante il legislatore statale abbia premesso che oggetto della disciplina siano i cambi di destinazione d'uso "senza opere", dunque senza aumento del carico urbanistico, neppure può escludersi in radice che alcuni incrementi possano verificarsi, anche in ragione dell'intesa sancita dalla Conferenza unificata nella seduta del 20 ottobre 2016, che li prevede espressamente pure in caso di mutamenti di destinazione d'uso degli immobili (Allegato A, voce 5, «Carico urbanistico»). In tali, sia pur residuali, eventualità sarebbe illogico e ingiustificato sottrarre ai comuni gli introiti derivanti dal pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria.

Con un secondo ordine di argomenti la Regione Toscana assume che l'art. 3, comma 2, della legge regionale impugnata, nel prevedere la possibilità per gli enti locali di apporre condizioni e limitazioni ai mutamenti di destinazione d'uso degli immobili, non contrasterebbe con l'art. 23-*ter* t.u. edilizia, il quale, solo apparentemente circoscriverebbe la possibilità di apportare mere «condizioni», intendendo invero, ricomprendere con tale locuzione anche le «limitazioni».

Ciò risulterebbe evidente dalle citate Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del d.l. n. 69 del 2024 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ove si evidenzia che le «condizioni» possono rivestire una triplice finalità, tra le quali quella appunto di limitare, in relazione a specifiche e motivate esigenze, l'operatività della legge statale. Sempre in dette Linee guida si prevederebbe che i poteri pianificatori degli enti locali in materia di destinazioni territoriali possano estrinsecarsi nella imposizione di «condizioni, limitazioni o divieti», con esclusione delle sole limitazioni o restrizioni arbitrarie. Da ciò la resistente deduce una piena conformità della legge regionale impugnata a quanto previsto dal legislatore statale all'art. 23-*ter* t.u. edilizia.

La Regione Toscana, infatti, avrebbe inteso solo chiarire meglio quale siano le facoltà degli enti locali in materia di mutamenti di destinazione d'uso e non anche comprimere le misure di semplificazione introdotte dal legislatore statale.

Anche in relazione alla terza censura, la Regione Toscana ne contesta la fondatezza.

Secondo la resistente, lo spirito di liberalizzazione che è alla base della nuova disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso deve coniugarsi con il rispetto delle condizioni poste dagli strumenti urbanistici comunali in quanto, ove si ritenesse invece che le disposizioni statali siano di immediata applicazione, anche in deroga alle previsioni contenute negli strumenti urbanistici comunali e senza la mediazione da una disciplina transitoria, ciò finirebbe per determinare un grave squilibrio nell'assetto dei centri urbani.

Del resto – osserva la Regione – la previsione della possibilità, per gli enti locali, di apportare limitazioni e condizioni alla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso, non può che richiedere un tempo adeguato affinché i comuni, unici enti in grado di poter apprezzare la sostenibilità degli interventi sul territorio, possano provvedere ad apportare le suddette limitazioni.

La *ratio* del regime transitorio apparirebbe così imprescindibile per tutelare l'autonomia comunale nell'attività pianificatoria urbanistica e il termine massimo di due anni non potrebbe che ritenersi congruo per consentire ai comuni di apportare le varianti di adeguamento.

Conseguentemente, anche con riferimento all'art. 3, comma 1, e all'art. 36 della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, la Regione avrebbe legiferato conformemente all'art. 23-*ter* t.u.

edilizia e, quindi, non avrebbe violato l'art. 117, commi secondo, lettera *m)*, e terzo, Cost.

6.– Entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative, nelle quali hanno riepilogato le proprie difese e hanno insistito nelle loro conclusioni.

Nel corso dell'udienza pubblica, il difensore della Regione Toscana ha rilevato che, nell'ipotesi in cui questa Corte ritenesse fondata la terza doglianza esposta dal ricorrente in relazione all'illegittimità costituzionale dell'art. 36 dell'impugnata legge regionale, contenente la disciplina transitoria, non potrebbe che sospendere il giudizio e rimettere davanti a sé la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 23-*ter* t.u. edilizia, nella parte in cui prevede la diretta applicabilità delle nuove disposizioni statali sul mutamento di destinazione d'uso, per violazione dell'art. 3 Cost. Ad avviso della resistente, la norma statale, così interpretata, sarebbe costituzionalmente illegittima per disparità di trattamento e per irragionevolezza.

Considerato in diritto

7.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 38 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 3, commi 1 e 2, e 36 della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera *m)*, e terzo, Cost., quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali in materia «governo del territorio», dettati dalla norma interposta di cui all'art. 23-*ter* t.u. edilizia.

8.– Con una prima censura, il ricorrente si duole della divergenza tra l'art. 3, comma 2, della legge regionale impugnata e la norma statale interposta di cui all'art. 23-*ter* t.u. edilizia, relativamente agli oneri di urbanizzazione dovuti nell'ipotesi di cambiamento di destinazione d'uso "verticale", operante tra diverse categorie funzionali. La norma statale, infatti, per tali mutamenti di destinazione d'uso, stabilisce che non sussiste l'obbligo di reperimento di aree per servizi di interesse generale e per parcheggi e si limita a porre a carico del richiedente il pagamento degli oneri di urbanizzazione secondaria. Ad avviso del ricorrente, la legge statale avrebbe implicitamente escluso gli oneri di urbanizzazione primaria, mentre la disposizione regionale ha mantenuto ferma l'applicazione delle disposizioni di cui al Titolo VII, Capo I, della precedente legge reg. Toscana n. 65 del 2014 e, con essa, l'obbligo, per il richiedente il mutamento di destinazione d'uso, di pagare sia gli oneri di urbanizzazione primaria sia quelli di urbanizzazione secondaria.

La norma regionale impugnata non si conformerebbe, pertanto, a quella statale e, anzi, ne tradirebbe la *ratio* di semplificazione e agevolazione dei mutamenti di destinazione d'uso su tutto il territorio nazionale, con ciò interferendo sia con la competenza statale esclusiva nella materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», sia con la potestà legislativa concorrente nella materia «governo del territorio».

Secondo la Regione Toscana non vi sarebbe, invece, alcuna apprezzabile divergenza tra le due disposizioni. L'art. 23-*ter* t.u. edilizia si limiterebbe infatti a confermare la debenza degli oneri di urbanizzazione secondaria senza nulla prevedere sugli oneri di urbanizzazione primaria, escludendone espressamente solo alcuni, quali il reperimento di aree da destinare a servizi di interesse generale e la dotazione di parcheggi.

Ad avviso della resistente, qualora fosse stata intenzione del legislatore statale sottrarre i mutamenti di destinazione d'uso "verticale" all'obbligo della corresponsione degli oneri di urbanizzazione primaria, il legislatore lo avrebbe previsto espressamente.

9.– La questione, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Va premesso, sul punto, che la disciplina degli oneri di urbanizzazione rientra nella materia dell'edilizia, confluita, unitamente all'urbanistica, nella materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Questa Corte ha già ascritto la disciplina relativa ai titoli edilizi ai principi fondamentali della predetta materia (sentenze n. 90 del 2023 e n. 24 del 2022). Ad essa accede, condividendone la natura, quella relativa agli oneri di urbanizzazione connessi al rilascio o alla formazione di tali titoli.

Occorre ricordare che – secondo la giurisprudenza costituzionale – gli oneri di urbanizzazione sono corrispettivi di diritto pubblico volti a compensare la collettività del nuovo carico urbanistico, quale maggiore dotazione di servizi che l'opera assentita andrà a generare (sentenza n. 247 del 2020). Il principio di onerosità del titolo abilitativo è stato introdotto dalla legge 6 agosto 1967, n. 765 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150) e più diffusamente è stato disciplinato dalla legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per edificabilità dei suoli). Si è imposto, a carico di chi richiede il permesso di costruire, un costo di costruzione e, appunto, gli oneri di urbanizzazione, distinti in oneri di urbanizzazione primaria (strade, fognature, rete di distribuzione di energia elettrica e gas, ecc.) e in oneri di urbanizzazione secondaria (servizi per la collettività, asili nido e scuole per l'infanzia, mercati, chiese, impianti sportivi, strutture sanitarie, ecc.).

I primi sono dovuti in ragione di un aumento del carico urbanistico che deriva dalla edificazione di una nuova costruzione o da una modifica di destinazione d'uso di un immobile preesistente e possono corrispondere anche a una maggiore intensità del carico urbanistico apportato dalla nuova edificazione sui servizi preesistenti. I secondi costituiscono, invece, il costo "sociale" del nuovo insediamento sul territorio, corrispondente all'aumento dei servizi secondari resi indefettibili dalla nuova edificazione e dal presumibile aumento della domanda di quei servizi nel territorio di riferimento.

La determinazione degli oneri, anche in quanto correlata alla misura degli standard, non può che essere regolata da un criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale, così come non può che essere disciplinata in modo uniforme la deroga o la riduzione dell'importo previsto, anch'essa in forza di una norma di principio che si impone alla legislazione regionale di dettaglio (sentenze n. 247 del 2020, n. 231 del 2016 e n. 13 del 1980) o con la previsione della realizzazione delle opere di urbanizzazione in luogo del versamento dei relativi oneri.

La doglianza del Presidente del Consiglio dei ministri afferisce agli oneri dovuti per il cambio di destinazione d'uso "verticale", che il legislatore statale esonera dall'obbligo del reperimento di aree per servizi generali e per parcheggi, salvaguardando solo l'obbligo del pagamento degli oneri di urbanizzazione secondaria. È evidente che la norma impugnata, nel disciplinare i soli oneri di urbanizzazione secondaria, esclude implicitamente quelli primari. Interpretazione, quest'ultima, che trova conferma anche nelle più volte richiamate Linee Guida del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e che trova la sua *ratio* nella circostanza che i mutamenti di destinazione d'uso, cui fa riferimento il legislatore, avvengono in zone urbanizzate e nelle quali le opere di urbanizzazione primaria sono, dunque, già state realizzate.

L'impugnato art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, nell'introdurre, tra l'altro, il comma 2-*bis* all'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, ha, invece, stabilito che «[r]esta ferma l'applicazione delle disposizioni di cui al titolo VII, capo I di cui alla presente legge». Inciso, questo, che, in contrasto con la menzionata normativa statale, consente ai comuni di imporre, ai fini del mutamento di destinazione d'uso "verticale", la debenza anche degli oneri di urbanizzazione primaria. Per tale profilo, e limitatamente alla previsione di detto inciso, la norma regionale impugnata viola la competenza statale nella materia «governo del territorio» ed è, dunque, costituzionalmente illegittima.

10.– La seconda censura del Presidente del Consiglio dei ministri riguarda il comma 2-*ter* dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, introdotto anch'esso dall'art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, il quale prevede la possibilità per i comuni di stabilire, nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, specifiche «condizioni e limitazioni» ai mutamenti di destinazione d'uso "verticale".

Secondo il ricorrente, la disposizione contrasterebbe con l'art. 23-*ter* t.u. edilizia che fa riferimento alle sole «condizioni» e non anche alle «limitazioni».

Anche tale questione, in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Il riferimento, da parte del legislatore regionale, alle «limitazioni», oltre che alle «condizioni», non dà luogo – come sostenuto dalla difesa regionale – a una mera endiadi, priva di valenza normativa, ma deve essere inteso come il riconoscimento di un più intenso e incisivo potere pianificatorio dei comuni.

Va considerato che – come ancora indicato dalle citate Linee guide del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – il potere pianificatorio dei comuni si articola tra «condizioni, limitazioni o divieti» (punto 2.1.), alludendo a una diversa intensità del potere dell'amministrazione comunale di incidere sul diritto di godimento della proprietà privata. Pur trattandosi di concetti parzialmente sovrapponibili, le «condizioni» fanno riferimento a misure a carattere specifico e non ostativo, che riguardano in modo oggettivo l'intero territorio comunale e costituiscono «un meccanismo di flessibilità che consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio». Per esempio, rappresenta una condizione quella che consente il mutamento di destinazione d'uso "verticale" di una singola unità immobiliare soltanto in conformità alla forma di utilizzo prevalente dell'immobile. Le «limitazioni» costituiscono un concetto tendenzialmente più ampio e invasivo, da parte dell'attività pianificatoria dei comuni, e hanno un'incidenza più intensa sul diritto di proprietà. Per esempio, rappresenta una limitazione quella che impedisce il mutamento di destinazione d'uso di interi immobili in relazione a frazioni di territorio, o che riconosce una discrezionalità più estesa all'amministrazione.

L'art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, che ha introdotto il comma 2-*ter* dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, è dunque costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «e limitazioni», per violazione dei principi fondamentali nella materia «governo del territorio».

11.– La terza e ultima censura ha a oggetto gli artt. 3, comma 1, e 36 della impugnata legge reg. Toscana n. 51 del 2025. L'art. 36, nell'inserire il comma 252-*septies* nella legge reg. Toscana n. 65 del 2014, ha introdotto una disciplina transitoria, differendo e condizionando l'applicazione dell'art. 23-*ter* t.u. edilizia all'approvazione, da effettuarsi entro due anni da parte dei comuni, di un'apposita variante di adeguamento dei loro strumenti di pianificazione urbanistica, o di una specifica disciplina che stabilisca le specifiche condizioni e limitazioni al potere di disporre il mutamento di destinazione d'uso di immobili. La doglianza è estesa dal ricorrente all'art. 3, comma 1, della medesima legge regionale, nella parte in cui, nel sostituire l'alinea del comma 2 dell'art. 99 della legge regionale n. 65 del 2014, prevede che resta fermo «quanto previsto dall'art. 252 *septies*», con il medesimo scopo di differire l'applicazione delle semplificazioni in materia di mutamento delle destinazioni d'uso all'avvenuta emanazione della pertinente regolamentazione comunale.

Ad avviso del ricorrente, le menzionate previsioni regionali contrasterebbero tanto con l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, in relazione alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», quanto con l'art. 117, terzo comma, Cost. in riferimento alla materia «governo del territorio», per violazione della norma interposta di cui sempre all'art. 23-*ter* t.u. edilizia, nella parte in cui stabilisce, al comma 3, che

«le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere ulteriori livelli di semplificazione».

12.– Detta questione, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., è fondata.

Secondo la Regione Toscana, la norma statale, nel prevedere che rimane ferma «la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni» (formula che figura nei nuovi commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* dell'art. 9-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera *c*, numero 1, del d.l. n. 69 del 2024, come convertito), avrebbe implicitamente considerato la possibilità di un periodo transitorio per consentire ai comuni di effettuare un apprezzamento preventivo della situazione del territorio, finalizzato a valutare l'impatto urbanistico dei cambi di destinazione d'uso.

Se così non fosse, la norma interposta statale sarebbe costituzionalmente illegittima per disparità di trattamento, in quanto tratterebbe in modo diverso coloro che hanno richiesto la modifica della destinazione d'uso prima della delibera del Comune che fissa le condizioni, e coloro i quali la richiedono successivamente. La norma statale sarebbe, altresì, priva di ragionevolezza perché, da un lato, salvaguarderebbe il potere pianificatorio dei comuni, ma, dall'altro, prevedrebbe la diretta applicabilità della norma stessa, prima che quel potere di pianificazione possa essere esercitato.

Questa Corte osserva che il contrasto tra la normativa statale, che ha senz'altro rango di principio fondamentale, e quella regionale è del tutto evidente. L'applicazione diretta, senza la necessità di una disciplina transitoria, è prevista espressamente dalla legge statale e risponde alla logica della semplificazione che connota la modifica normativa.

L'applicazione diretta, diversamente dall'attività di mera esecuzione, si rivolge, infatti, a tutti i soggetti dell'ordinamento e non solo alla pubblica amministrazione comunale. La disposizione è, dunque, direttamente e immediatamente operante anche nei confronti dei privati (sentenza n. 72 del 2025), senza necessità di un differimento per consentire ai comuni di modificare la propria potestà pianificatoria.

Peraltro, la normativa statale interposta non può ritenersi irragionevole o causa di disparità di trattamento, posto che il legislatore si è preoccupato, al contempo, di imporre la sua immediata applicabilità e di consentire, comunque, un successivo intervento dei comuni a valere *pro futuro*, conformemente ai principi generali.

Sono, pertanto, costituzionalmente illegittimi gli artt. 3, comma 1, limitatamente alle parole «dall'articolo 252 *septies* e», e 36 della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, per violazione dell'art. 23-*ter* t.u. edilizia, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost, che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia «governo del territorio».

13.– Sono assorbite, per tutte le norme impugnate nel presente giudizio, le censure relative alla violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera *m)*, Cost., che riserva allo Stato la materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51 (Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale di riferimento. Modifiche alla l.r. 65/2014), nella parte in cui ha introdotto il comma 2-*bis* all'art. 99 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio), limitatamente alle parole «Resta ferma l'applicazione delle disposizioni di cui al titolo VII, capo I di cui alla presente legge.»;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025, nella parte in cui ha introdotto il comma 2-*ter* dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente alle parole «e limitazioni»;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, che ha sostituito il comma 2 dell'art. 99 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, limitatamente alle parole «dall'articolo 252 *septies* e», e 36, della legge reg. Toscana n. 51 del 2025.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 24 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Francesco Saverio MARINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.