CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **86/2026** (ECLI:IT:COST:2026:86)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SANDULLI M. A.**
Udienza Pubblica del **25/03/2026**; Decisione del **25/03/2026**
Deposito del **21/05/2026**; Pubblicazione in G. U. **27/05/2026**
Norme impugnate: Artt. 2, 4, 6, 7, c. 1°, lett. d), 12, 14, 15, 18, c. 1°, lett. a), e 19 della legge della Regione Sardegna 17/06/2025, n. 18.
Massime: **47524 47525 47526 47527 47528 47529 47530 47531 47532 47533 47534 47535 47536 47537 47538**
Atti decisi: **ric. 31/2025**

SENTENZA N. 86

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 degli artt. 2, 4, 6, 7, comma 1, lettera *d)*, 12, 14, 15, 18, comma 1, lettera *a)*, e 19 della legge della Regione Sardegna 17 giugno 2025, n. 18

(Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12 agosto 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udita nell'udienza pubblica del 25 marzo 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Roberto Silvio Murroni per la Regione autonoma della Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 25 marzo 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato e depositato il 12 agosto 2025 e iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 6, 7, comma 1, lettera *d)*, 12, 14, 15, 18, comma 1, lettera *a)*, e 19 della legge della Regione Sardegna 17 giugno 2025, n. 18 (Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105), denunciando la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

Il ricorrente, in premessa all'articolazione delle censure, ricorda che la competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica, riconosciuta alla Regione autonoma della Sardegna dall'art. 3, lettera *f)*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), non potrebbe tradursi in una piena e incondizionata autonomia normativa. Richiama a tale proposito la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui le regioni a statuto speciale (e le province autonome) sarebbero vincolate al rispetto di principi e materie trasversali, tra cui spiccano «le riforme economico-sociali di interesse nazionale, l'ordinamento civile […] e la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali».

Le impugnate disposizioni regionali inciderebbero sui richiamati «limiti inderogabili, violando principi di coerenza ordinamentale e di tutela dei diritti fondamentali che, per loro natura, richiedono un'uniforme disciplina sul territorio nazionale, anche a fronte di autonomie regionali rafforzate».

1.1.– Svolte tali considerazioni generali, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, con il primo motivo di ricorso, l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, che introduce, fra gli altri, l'art. 2-*bis* nella legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme regionali di controllo dell'attività urbanistico edilizia).

L'illegittimità costituzionale investirebbe in particolare il comma 3 del nuovo art. 2-*bis,* il quale recita che «[a]i fini di una corretta applicazione delle definizioni di cui al comma 1, la realizzazione di nuovo volume in una costruzione esistente è considerata ristrutturazione edilizia se avviene all'interno della sagoma esistente e nuova costruzione in caso contrario».

Il ricorrente osserva preliminarmente che, in base al combinato disposto degli artt. 3,

comma 1, lettera *d)*, e 10, comma 1, lettera *a)*, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)» (d'ora in avanti, TUEd o t.u. edilizia), la realizzazione di volumi «fuori sagoma» rientrerebbe in ogni caso tra gli interventi di nuova costruzione e, pertanto, richiederebbe sempre il permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera *a)*, TUEd; al contrario, la realizzazione di volumi «entro sagoma» non costituirebbe una tipologia di intervento qualificabile, sempre e comunque, di ristrutturazione edilizia.

Tale ricostruzione troverebbe conferma anche nella giurisprudenza di legittimità, secondo la quale le modifiche volumetriche, previste dal citato art. 10, comma 1, lettera *a)*, per le attività di ristrutturazione edilizia, devono consistere in incrementi volumetrici modesti, poiché altrimenti verrebbe meno la linea di distinzione tra la ristrutturazione edilizia e la nuova costruzione (si citano Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 28 marzo-24 ottobre 2019, n. 43530, 4 giugno-18 settembre 2019, n. 38611 e 26 ottobre-19 dicembre 2007, n. 47046).

Tanto premesso, l'Avvocatura generale reputa l'impugnato art. 2, in *parte qua*, costituzionalmente illegittimo, in quanto, qualificando l'ampliamento di volume «entro sagoma» quale intervento di ristrutturazione edilizia, introdurrebbe un automatismo in palese contrasto con le previsioni di cui agli artt. 3, comma 1, lettera *d)*, e 10, comma 1, lettera *a)*, TUEd, i quali costituirebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale (si citano le sentenze n. 22 del 2025, n. 147 e n. 90 del 2023 di questa Corte). Le citate norme statali, infatti, rispondendo a un interesse unitario che esige la cura omogenea su tutto il territorio nazionale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 198 del 2018), vincolano anche le regioni ad autonomia speciale, che, come la resistente, vantano una competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica.

La disposizione censurata, pertanto, avrebbe violato la competenza legislativa primaria della Regione autonoma della Sardegna, così come delineata dall'art. 3 dello statuto speciale, e la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m)* e *s)*, della Costituzione.

1.1.1.– L'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 sarebbe costituzionalmente illegittimo anche nella parte in cui introduce l'art. 2-*bis*, comma 5, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, che consentirebbe gli interventi di demolizione e ricostruzione nelle zone omogenee A o in zone di particolare pregio storico o artistico, in deroga a quanto prescritto dall'art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, TUEd, secondo il quale l'intervento di ricostruzione entro le distanze legittimamente preesistenti può essere direttamente realizzato dagli interessati «*esclusivamente*» se contemplato «*nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale*» facendo salve comunque «*le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela*».

L'impugnata disposizione regionale, nel consentire agli interessati di effettuare direttamente gli interventi di demolizione e ricostruzione nelle suddette zone, derogherebbe alla disciplina statale sul rispetto dei piani particolareggiati e della pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica, venendo sostanzialmente a spogliare le amministrazioni competenti dei poteri di pianificazione del territorio.

Il legislatore sardo avrebbe in tal modo esorbitato dai limiti della propria competenza legislativa primaria e avrebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., nonché i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il secondo motivo di ricorso, impugna

l'art. 2 della citata legge regionale, anche laddove introduce l'art. 2-*ter*, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, il quale, al primo periodo, dispone che sugli immobili oggetto di condono edilizio sono consentite, senza incremento volumetrico o di superficie coperta, unicamente opere di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, e di ristrutturazione edilizia non comportanti demolizione e ricostruzione con differente sagoma.

Tale disposizione introdurrebbe un «"vincolo" ostativo» all'esecuzione di interventi sugli immobili o sulle unità immobiliari oggetto di condono edilizio e non sarebbe conforme a quanto previsto dall'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, TUEd, integrante una norma fondamentale di riforma economico-sociale. Ad avviso del ricorrente, quest'ultimo comma – novellato da ultimo 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") – stabilisce che lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è, per ciò che qui rileva, «quello stabilito dal titolo abilitativo […] che ne ha legittimato» la costruzione, nonché da quello rilasciato a seguito di condono, il quale, al pari dell'accertamento di conformità, costituirebbe (come si dovrebbe dedurre da quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 119 del 2024) il presupposto per l'esecuzione di qualsiasi ulteriore intervento edilizio.

La Regione, pertanto, avrebbe superato gli ambiti riservati dallo statuto alla sua competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, violando anche l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

L'impugnata disposizione regionale, inoltre, violerebbe l'art. 42, secondo comma, Cost., in ragione del pregiudizio arrecato al privato proprietario dell'immobile che, ancorché non espropriato della relativa titolarità, si vede limitata la facoltà di realizzarvi taluni interventi edilizi (si citano le sentenze di questa Corte n. 238 del 2000 e n. 529 del 1995).

1.3.– Viene poi impugnato, con il terzo motivo di ricorso, l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui, introducendo il comma 3-*bis* nell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, dispone che, sia in caso di interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti alla data del 24 maggio 2024, sia in caso di edifici di nuova costruzione o ampliamento di quelli esistenti, sono ammesse, a certe condizioni, deroghe alle normative regionali o ai regolamenti edilizi comunali, anche con riferimento alle distanze minime di protezione del nastro ferroviario.

La norma regionale censurata si porrebbe, nello specifico, in contrasto con gli artt. 49 e 60 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753 (Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto).

Il ricorrente ricorda che il primo dispone che «[l]ungo i tracciati delle linee ferroviarie è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie ad una distanza, da misurarsi in proiezione orizzontale, minore di metri trenta dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia», mentre il citato art. 60 ammette la derogabilità delle distanze legali dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia, ma richiede che detta deroga sia previamente autorizzata dalla Società rete ferroviaria italiana «[q]uando la sicurezza pubblica, la conservazione delle ferrovie, la natura dei terreni e le particolari circostanze locali lo consentano», dietro richiesta dei soggetti interessati, sui quali ricadrebbe l'onere di dimostrare la peculiarità delle esigenze che li hanno indotti a prevedere distanze inferiori e l'insussistenza di rischi concreti, comprovata da «precise e documentate garanzie di sicurezza».

L'Avvocatura generale deduce che le disposizioni contenute nei suddetti articoli, per un verso, dovrebbero qualificarsi come norme fondamentali di riforma economica sociale, e, per

l'altro, delineerebbero uno strumento di tutela della sicurezza. Il legislatore sardo avrebbe, pertanto, violato sia l'art. 3 dello statuto speciale, esorbitando dalla sua competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, sia la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost.

1.4.– Lo stesso art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 viene impugnato, con il quarto motivo di ricorso, anche nella parte in cui introduce il comma 3-*ter* nel citato art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, che esclude dal computo dei volumi e dell'altezza massima dell'edificio gli spessori delle murature esterne, gli elementi di chiusura superiori e inferiori che racchiudono il volume riscaldato delle superfici e i rapporti di copertura, nei limiti ivi indicati, relativi agli interventi di efficientamento energetico, anche per gli edifici nuovi.

Tale previsione si porrebbe in contrasto con la disciplina statale risultante dall'abrogazione dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 (Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE), avvenuta a opera dell'art. 13, comma 1, lettera *a)*, del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 73, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica».

Per effetto della riferita abrogazione, infatti, le esclusioni contemplate dalla norma regionale impugnata non potrebbero applicarsi anche ai nuovi edifici.

L'Avvocatura generale soggiunge che, con riguardo alle deroghe *ex lege* agli spessori delle murature di cui al decreto del Ministro per i 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), questa Corte ne avrebbe affermato la legittimità costituzionale solo in riferimento ai limiti stabiliti dalla disciplina locale.

Pertanto, la norma impugnata, nel non distinguere tra edifici nuovi ed edifici esistenti, violerebbe, in primo luogo, il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per inosservanza dell'obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni dettate dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). In secondo luogo, la censurata disciplina regionale invaderebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., poiché introdurrebbe deroghe «di tale rilievo che, se consentite, inficiano l'essenza e la funzione del principio di pianificazione sotteso anche all'intervento del legislatore statale del 2020».

1.5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il quinto motivo di ricorso, censura poi l'art. 6 dell'impugnata legge regionale, nella parte in cui, sostituendo integralmente l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, ha introdotto, al suo comma 2, una nozione quantitativa di totale difformità dal titolo abilitativo, divergente dall'art. 31, comma 1, TUEd, che definisce l'abuso in termini esclusivamente qualitativi, e dall'art. 32, comma 1, dello stesso testo unico, il quale attribuisce alla legislazione regionale unicamente la competenza a determinare le variazioni essenziali dal titolo, mantenendosi, peraltro, entro i parametri specificamente indicati alle lettere da *a)* a *e)*.

Per altro verso, il denunciato art. 4, comma 2, interferirebbe sulle scelte di principio operate sul versante della sanatoria dal legislatore statale, il quale riconduce gli interventi costituenti variazioni essenziali al regime di cui all'art. 36-*bis* TUEd, mentre assoggetta quelli realizzati in totale difformità al più severo regime delineato dall'art. 36 del medesimo testo

unico.

Tanto premesso, in primo luogo, il ricorrente deduce che la censurata novella regionale, ponendosi in contrasto con le richiamate disposizioni statali, che rappresenterebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale, avrebbe violato sia la competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, attribuita alla Regione dal suo statuto speciale, sia la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

In secondo luogo, l'impugnata normativa regionale avrebbe anche inciso sull'individuazione delle fattispecie di reato, «determinando una sostanziale modifica dei profili penalistici connessi alla realizzazione di interventi in assenza o in difformità totale del titolo edilizio», con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

1.6.– Con il sesto motivo di ricorso, viene censurato anche l'art. 7, comma 1, lettera *d)*, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, laddove introduce il comma 1-*bis* all'art. 5 della citata legge regionale n. 23 del 1985.

Il citato comma 1-*bis*, nel qualificare come parziali difformità dal progetto approvato le divergenze che non raggiungono i livelli fissati per le variazioni essenziali e, nel caso di modifiche della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza, derivanti da rotazione su qualunque asse o da traslazione, «le variazioni […] superiori al 50 per cento», contrasterebbe con l'art. 34 TUEd, che non prevede criteri quantitativi né qualitativi per la definizione delle fattispecie rientranti nella suddetta categoria.

La difesa statale, richiamando i motivi spesi in relazione all'impugnato art. 6, ritiene che sia precluso al legislatore regionale individuare la nozione di parziale difformità mediante l'indicazione di limiti quantitativi, che andrebbero a circoscrivere la portata della condotta abusiva, con effetti anche sul versante della sanzione penale.

L'impugnato art. 7, in *parte qua*, si porrebbe in frizione con la citata disposizione statale, da considerare norma fondamentale di riforma economico-sociale, e violerebbe le competenze legislative esclusive statali di cui all'art. 117, secondo comma lettere *l)*, in materia di ordinamento penale, e *s)*, Cost.

1.7.– Con il settimo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 dell'impugnata legge regionale, nella parte in cui, sostituendo l'art. 7-*quater* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, modifica il comma 1, riguardante i requisiti edilizi minimi igienico-sanitari. Quest'ultima disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima laddove prevede che in materia di agibilità degli immobili e di requisiti igienico-sanitari non trovi applicazione la disciplina derogatoria di cui ai commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater* dell'art. 24 TUEd.

Lo Stato si duole del fatto che, in base a tale esclusione, la Regione autonoma della Sardegna non avrebbe recepito le nuove disposizioni statali – descritte puntualmente nel ricorso – sulla superficie minima degli alloggi, ancorché espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale nonché dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., mantenendo «inalterate le misure minime di agibilità per i monolocali nei limiti fissati dalla normativa nazionale previgente» al d.l. n. 69 del 2024, come convertito.

A parere del ricorrente, l'impugnato art. 12, *in parte qua*, non recependo la disciplina di cui ai menzionati commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater* dell'art. 24 t.u. edilizia, sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto la materia relativa agli standard edilizi si configurerebbe «quale livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che

devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, non potendosi ammettere – su aspetti di primario rilievo sociale ed economico – una tutela frammentaria e diversificata della disciplina di settore».

1.7.1.– L'Avvocatura generale lamenta, inoltre, che il legislatore regionale, sempre con l'impugnato art. 12, nel novellare l'art. 7-*quater*, commi 3, lettere *a)* ed *e)*, e 6, ammetterebbe «ai fini dell'agibilità, deroghe di carattere generalizzato ai rapporti aero-illuminanti di cui al decreto del Ministro della Sanità 5 luglio 1975, di attuazione degli articoli 218 e 221 del regio decreto n. 1265/1934, che stabilisce gli standard posti a presidio del diritto alla tutela della salute di cui all'articolo 32 della Costituzione».

La deroga in parola, potendo interessare, «senza nemmeno [la fissazione di] una misura minima», tutti gli immobili preesistenti e successivi alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896, relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione) e quelli esistenti alla data del 24 maggio 2024, violerebbe l'art. 32 Cost., in quanto contrasterebbe con i parametri interposti rappresentati dalle disposizioni del suddetto decreto ministeriale, le quali, come avrebbe chiarito questa Corte con la sentenza n. 119 del 2024, sarebbero vincolanti per la normativa regionale.

Le prescrizioni riguardanti i parametri di aeroilluminazione (al pari di quelle sull'altezza interna degli edifici), perseguirebbero, infatti, l'essenziale finalità di conformare l'attività edilizia e garantire il diritto alla salute nel contesto dell'abitazione.

1.8.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con l'ottavo motivo di ricorso, censura anche l'art. 14 dell'impugnata legge regionale, nella parte in cui «apporta modifiche all'articolo 11 della legge regionale n. 23 del 1985, in materia di categorie funzionali urbanisticamente rilevanti e destinazione d'uso, non recependo le novità introdotte dal decreto-legge n. 69 del 2024 all'articolo 23-ter del TUE», la cui disciplina – volta ad agevolare, mediante l'introduzione di semplificazioni sostanziali e procedurali, i mutamenti di destinazione d'uso, anche in caso di contestuale esecuzione di opere edilizie – viene analiticamente descritta nel ricorso.

Ricordando che, ai sensi del suo comma 3, la disciplina recata dall'art. 23-*ter* TUEd trova «in ogni caso applicazione diretta», lo Stato ritiene che l'impugnato art. 14, non recependo le semplificazioni concernenti il mutamento di destinazione d'uso introdotte dal citato art. 23-*ter*, sia costituzionalmente illegittimo perché violerebbe i limiti alla potestà legislativa primaria della Regione e si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

1.9.– Viene altresì impugnato, con il nono motivo di ricorso, l'art. 18, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, il quale, modificando l'art. 15-*quater* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, prevede, nel nuovo comma 1, che «[n]elle modifiche di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti, fermo il rispetto degli spazi per parcheggi previsti da specifiche normative di settore, lo strumento urbanistico comunale determina gli spazi per parcheggio eventualmente ritenuti necessari».

Anche tale disposizione non sarebbe conforme all'art. 23-*ter*, comma 1-*bis*, TUEd e sarebbe costituzionalmente illegittima, per le medesime ragioni illustrate nel precedente motivo di ricorso.

1.10.– Con il decimo motivo di ricorso si lamenta, poi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 dell'impugnata legge regionale, che modifica l'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, anche nel testo novellato, quest'ultima disposizione continuerebbe, invero, a prevedere, al suo comma 2, per le opere eseguite in assenza di

segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o in difformità da essa, una forma di sanatoria condizionata al versamento di una sanzione pecuniaria di euro 500 e al pagamento degli oneri di costruzione, ove dovuti, secondo un meccanismo procedurale simile a quello già previsto dall'art. 37, comma 4, TUEd, abrogato dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito.

Viene dedotto che il legislatore regionale, così disponendo, non avrebbe recepito «il nuovo impianto» dell'accertamento di conformità per le opere eseguite in assenza o in totale difformità dalla SCIA, attualmente regolato dall'art. 36-*bis* TUEd.

Tanto premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri, ricordando che secondo la giurisprudenza di questa Corte le disposizioni in materia di sanatorie edilizie sarebbero di esclusiva competenza statale (si citano le sentenze n. 22 del 2025 e n. 77 del 2021) e costituirebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale a cui la Regione autonoma della Sardegna deve conformarsi nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, ritiene l'impugnata disposizione regionale costituzionalmente illegittima perché avrebbe travalicato la predetta competenza statutaria e avrebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

1.11.– Con l'undicesimo motivo di ricorso, lo Stato denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 dell'impugnata legge regionale, laddove, modificando l'art. 16, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, prevede, al comma 3, la possibilità, al fine di conseguire l'accertamento di conformità delle opere eseguite in assenza di permesso di costruire o in difformità totale dallo stesso, di eseguire gli interventi necessari a garantire le condizioni di conformità.

Tale possibilità non sarebbe contemplata dall'art. 36 TUEd che, invece, richiederebbe la "doppia conformità" dell'immobile alla disciplina urbanistica e edilizia sia al momento della realizzazione dell'abuso sia al momento della presentazione della domanda.

La citata disposizione statale, «nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, solo "*formale*", per il caso di assenza o totale difformità dal permesso di costruire» e integrando una norma fondamentale di riforma economico-sociale, vincolerebbe la potestà legislativa primaria della Regione autonoma della Sardegna.

L'impugnata disposizione regionale sarebbe pertanto costituzionalmente illegittima per aver il legislatore sardo ecceduto dalle proprie competenze statutarie e, in considerazione dell'effetto estintivo della sanatoria sul reato, anche per aver violato la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

2.– Con atto depositato il 22 settembre 2025 si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

In premessa la resistente deduce che il ricorso prenderebbe le mosse da una erronea impostazione interpretativa.

In primo luogo, esso mirerebbe a disconoscere la potestà legislativa primaria attribuita alla Regione dall'art. 3, lettera *f)*, del proprio statuto speciale in materia di edilizia e urbanistica, la quale, pur nel rispetto dei limiti propri dell'ordinamento costituzionale, tra cui le norme fondamentali di riforma economico-sociale, non potrebbe essere compressa dal «pedissequo recepimento della normativa statale». Ciò posto, la difesa regionale rimarca che l'impugnata legge regionale si inserirebbe in un contesto di coordinamento e semplificazione analogo a quello del d.l. n. 69 del 2024, come convertito, i cui principi sono stati adattati alle peculiari esigenze del territorio sardo, peraltro elevando, in diverse disposizioni, il livello di tutela degli

stessi valori a difesa dell'ambiente e del contesto edilizio e paesaggistico della Regione.

Ritiene, poi, che le censure siano frutto di una lettura aprioristica della categoria delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, non in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (vengono richiamate le sentenze n. 22 del 2025, n. 447 e n. 51 del 2006).

Poiché, poi, le norme fondamentali di riforma economico-sociale – che, ricorda sempre la difesa regionale, non devono confondersi con i principi fondamentali della materia per le regioni ordinarie – costituiscono eccezioni allo svolgimento della piena autonomia primaria definita nello statuto, non sarebbe sufficiente, come avrebbe chiarito ancora la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 22 del 2025, n. 125 del 2024, n. 90 e n. 147 del 2023 e 198 del 2018), invocare in blocco il TUEd per sostenere l'illegittimità costituzionale delle norme regionali. E aggiunge che il legislatore regionale conserverebbe comunque la facoltà di adeguare la normativa statale al contesto regionale.

Ciò chiarito, la resistente mette in rilievo che la legge impugnata, prevedendo prevalentemente rinvii dinamici e specificazioni tecniche, non ridurrebbe gli ambiti della competenza statale e, pur quando essa sembri incidere indirettamente su profili di potestà legislativa esclusiva dello Stato (sicurezza ferroviaria, ordinamento penale e civile), i limiti fissati da quest'ultimo verrebbero rispettati, poiché il legislatore sardo «intende[rebbe] operare sul mero piano (edilizio) urbanistico-procedurale».

2.1.– Tanto premesso, la Regione ritiene che la questione avente ad oggetto l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-*bis*, comma 3, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, sia in primo luogo – alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, diffusamente richiamata – inammissibile, in quanto non adeguatamente motivata.

Sul punto, la resistente deduce che lo Stato avrebbe genericamente denunciato il contrasto tra l'impugnata norma regionale e gli artt. 3, comma 1, lettera *d)*, e 10, comma 1, lettera *c)*, TUEd, rispetto ai quali sarebbe stata evocata, altrettanto genericamente, e senza adeguata motivazione, la categoria dei livelli essenziali delle prestazioni.

A tale riguardo, osserva la difesa regionale, il contrasto con la normativa statale «non esisterebbe» anche con riferimento alla disciplina dei titoli abilitativi, posto che l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 richiede il permesso di costruire tanto per gli interventi di ristrutturazione edilizia, quanto per quelli di nuova costruzione. Di conseguenza, nell'ordinamento regionale sardo, gli interventi per i quali l'aumento di volume «non dovesse essere "senz'altro contenuto"» verrebbero assoggettati al medesimo titolo abilitativo richiesto per tali ipotesi dall'art. 10, comma 1, lettera *c)*, TUEd.

La resistente aggiunge che la questione sarebbe in ogni caso non fondata.

A parere della Regione, lo Stato muoverebbe da un presupposto errato nel ravvisare il contrasto con il TUEd.

Se, infatti, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *e)*, del citato testo unico è nuova costruzione «la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente», dovrebbe concludersi che l'intervento che non è "nuova costruzione", ma implica la realizzazione di nuovi volumi, mai realizzabili nelle due forme di manutenzione ordinaria e straordinaria, non potrebbe che essere logicamente ricompreso nella ristrutturazione edilizia.

Peraltro – ricorda ancora la difesa regionale – l'ampliamento entro sagoma, la cui definizione è data dal Quadro definizioni uniformi (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, serie

generale, del 16 novembre 2016, n. 268-Allegato A), per definizione, non potrebbe che avere un'entità volumetrica ridotta.

Se poi si considerasse che la distinzione tra ristrutturazione e nuova costruzione non sarebbe netta neppure nella legislazione statale, dovrebbe riconoscersi che quella regionale sia una scelta di merito, non irragionevole, poiché volta a favorire la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente senza consumo di nuovo suolo, e del tutto legittima, in quanto espressione della potestà legislativa regionale primaria in materia di edilizia e urbanistica.

2.1.1.– Anche la questione relativa all'art. 2-*bis*, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, introdotto dall'art. 2 dell'impugnata legge regionale, per contrasto con l'art. 2-*bis*, comma 1, TUEd, sarebbe in primo luogo inammissibile in quanto non adeguatamente motivata.

Nel merito, la difesa regionale ritiene che la censura sia non fondata, in quanto muoverebbe da una ricostruzione errata e parziale, che non terrebbe conto del complessivo quadro normativo regionale.

Innanzitutto, la resistente rileva che la norma impugnata introdurrebbe una disciplina più rigorosa di quella statale sul rispetto delle distanze minime in caso di demolizione e ricostruzione, in quanto non solo avrebbe previsto, laddove nel lotto vi sia lo spazio sufficiente, l'obbligo di adeguamento alle distanze minime fissate dalla normativa statale, ma avrebbe consentito, per altro verso, il mantenimento dell'area di sedime originaria solo qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non permettano lo spostamento dell'edificio.

Ciò chiarito, viene dedotto che l'esigenza di tutela dei contesti storici urbani, attraverso l'adozione del piano particolareggiato, sarebbe già prevista dal complessivo sistema di tutela regionale, e in particolar modo dall'art. 52 delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, in base al quale gli interventi, come quelli in discussione, nelle zone urbanistiche A e nei centri storici dovrebbero comunque essere necessariamente contemplati in un piano particolareggiato «di iniziativa pubblica, il quale a sua volta deve essere approvato dalla Regione stessa, Servizio Tutela del Paesaggio, come appunto previsto dal DPR n. 380/2001».

In altri termini, la norma impugnata non eliminerebbe la necessità di pianificazione particolareggiata nei centri storici, ma favorirebbe una soluzione operativa pienamente rientrante nella competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio e nell'ambito di una complessiva disciplina (legislativa e pianificatoria regionale) di tutela e di rispetto delle competenze pianificatorie locali.

Comunque, la censura governativa sarebbe oltremodo generica, come sarebbe altresì confermato dall'apodittica denuncia del contrasto anche con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

2.2.– Quanto alla questione inerente l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui ha inserito l'art. 2-*ter*, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, questa sarebbe in primo luogo inammissibile per genericità delle censure.

A parere della resistente sarebbero apodittiche sia la qualificazione dell'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, TUEd, come norma fondamentale di riforma economico-sociale, sia l'affermazione che la limitazione di una delle molteplici facoltà esercitabili in qualità di proprietario comporti lo «svuotamento del contenuto del suo diritto nel modo più irrimediabile e definitivo», tanto più che non verrebbe adeguatamente chiarito perché, a fronte della possibilità di eseguire opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, o di ristrutturazione edilizia di un immobile, solo l'aumento volumetrico e di superficie coperta costituirebbe la tipologia di intervento che consente di evitare il degrado e il deperimento del

bene.

Le censure sarebbero altresì non fondate.

Innanzitutto, la norma impugnata avrebbe introdotto una disciplina più rigorosa di quella statale, volta a conformare l'ordinamento regionale ai principi che regolano la disciplina straordinaria del condono edilizio e i suoi effetti, continuando a preservare le competenze pianificatorie locali e a tutelare gli interessi pubblici prevalenti, come la tutela del paesaggio e l'assetto del territorio, operando con ciò una scelta pienamente legittima ai sensi dell'art. 42, secondo comma, Cost.

Con specifico riferimento all'asserita violazione di quest'ultimo parametro, la resistente deduce che il contrasto sarebbe insussistente, come si evincerebbe sia dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 238 del 2000 e n. 529 del 1995) sia da quella del Consiglio di Stato (sezione sesta, sentenza 22 gennaio 2025, n. 482).

2.3.– Non fondata sarebbe anche la questione avente ad oggetto l'art. 4 della citata legge regionale, nella parte in cui, introducendo l'art. 3-*bis*, comma 3-*bis*, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, deroga alla distanza minima del nastro ferroviario.

La resistente rileva, infatti, che la suddetta norma regionale non avrebbe introdotto alcun automatismo, perché troverebbe comunque applicazione la disciplina di cui agli artt. 49 e 60 del d.P.R. n. 753 del 1980, lasciando così immutati il procedimento e la competenza all'autorizzazione ivi previsti.

2.4.– Inammissibile e non fondata sarebbe anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui introduce l'art. 3-*bis*, comma 3-*ter*, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

La censura sarebbe inammissibile in quanto non adeguatamente motivata, poiché il ricorrente avrebbe rilevato il mero contrasto con la vigente normativa statale e avrebbe richiamato, in modo generico e apodittico, la giurisprudenza costituzionale sulla legittimità delle deroghe regionali *ex lege* agli spessori delle murature di cui al d.m. n. 1444 del 1968.

Nel merito la censura sarebbe non fondata.

Non solo perché, avendo la Regione competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, il d.m. n. 1444 del 1968 non potrebbe trovare «pedissequa applicazione», ma anche perché la deroga prevista, per un massimo di 30 centimetri, avrebbe una portata assai limitata e non sarebbe comunque idonea a compromettere l'ordinato sviluppo urbanistico, né a incidere sulla tutela paesaggistica, non essendo neppure chiaro quali possano essere in concreto i beni giuridici di interesse statale potenzialmente lesi.

2.5.– Non fondata sarebbe anche la censura sull'impugnato art. 6, con la quale il ricorrente denuncia la radicale contrapposizione fra i criteri regionali e quelli nazionali ai fini della qualificazione della totale difformità dal permesso di costruire, in quanto la denunciata divergenza dagli evocati artt. 31, comma 1, e 32, comma 1, TUEd, sarebbe insussistente e i criteri regionali e nazionali in discussione si porrebbero in un rapporto di stretta integrazione, non già di contrapposizione.

La resistente deduce, infatti, che gli interventi in totale difformità sarebbero individuati in base a una valutazione qualitativa identica a quella statale, come dimostrerebbe l'art. 4, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, che riproduce esattamente il comma 1 dell'art. 31 TUEd. A tale previsione si affiancherebbe quella quantitativa del comma 2 del citato art. 4, specificamente contestata, secondo la quale gli interventi che hanno comportato incrementi volumetrici e/o di superficie coperta o modifica della posizione nel lotto nella

misura individuata dalla stessa disposizione impugnata, indipendentemente da ogni valutazione qualitativa, devono considerarsi in totale difformità. Ciò, peraltro, consentirebbe di uniformare i comportamenti degli uffici tecnici dei comuni sardi.

La scelta regionale, infine, si inserirebbe – a parere della resistente – in una prassi ampiamente seguita da tutte le regioni italiane (anche quelle ordinarie), come dimostrerebbe la pubblicazione dell'Associazione nazionale costruttori edili «Variazioni essenziali: quadro normativo regionale, 21 marzo 2025», ove si dà conto del fatto che tutte le regioni avrebbero individuato limiti quantitativi per definire le variazioni essenziali.

La resistente deduce poi che non sussisterebbe alcuna violazione della normativa statale sulla procedura di sanatoria di cui agli artt. 36 e 36-*bis* TUEd, posto che tale normativa sarebbe riprodotta «in maniera pedissequa» dalla censurata norma regionale, la quale, per altro verso, non avrebbe alcuna incidenza «sul versante penalistico, posto che il giudice penale valuta il reato "urbanistico/edilizio" indipendentemente da ogni valutazione amministrativa».

2.6.– Non fondata sarebbe anche la censura dell'art. 7, comma 1, lettera *d*), dell'impugnata legge regionale, per le stesse ragioni esposte nel precedente punto, essendo stata proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri per gli stessi motivi.

La resistente aggiunge che le regioni, potendo definire, anche quantitativamente – in forza dell'art. 32, comma 1, TUEd – le variazioni essenziali al progetto approvato, dovrebbero poter, implicitamente e necessariamente, definire anche la parziale difformità. A seguire la prospettiva del ricorrente si finirebbe, infatti, per annullare, di fatto, la competenza legislativa regionale riconosciuta dallo stesso testo unico.

Senza considerare – conclude sul punto la Regione – che le norme contestate erano già tutte presenti nella precedente versione della citata legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, avendo la norma impugnata modificato solo i valori numerici.

2.7.– Anche la questione relativa all'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 sarebbe inammissibile e non fondata.

2.7.1.– La difesa di parte resistente osserva che la norma impugnata avrebbe, sostanzialmente, mancato di recepire le misure minime dell'alloggio mono-stanza, mentre in materia di altezza avrebbe «derogato» solo per i fabbricati realizzati entro la data di entrata in vigore del d.l. n. 69 del 2024, come convertito.

Secondo la Regione, peraltro, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, le deroghe al d.m. 5 luglio 1975 previste da quest'ultimo decreto-legge non potrebbero qualificarsi come «principio fondamentale», essendo il frutto di «mere valutazioni politiche».

A ciò la difesa regionale aggiunge, per un verso, che dai rapporti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), emergerebbe in modo «oggettiv[o] e inequivocabil[e]» che in Sardegna «il problema del micro-alloggio» non si porrebbe e che «la scelta operata dal legislatore regionale non costituisce altro che ordinaria, minima specificazione della normativa nazionale in rapporto alle specificità del territorio»; e per l'altro verso, che seguendo l'interpretazione del ricorrente, l'aumento della superficie minima degli alloggi, che sarebbe sempre stata consentita alle amministrazioni comunali (si cita Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 17 febbraio 2014, n. 747), non sarebbe possibile per una regione a statuto speciale nell'esercizio della sua competenza legislativa primaria, ancorché la medesima scelta sia ampiamente giustificata dai dati oggettivi relativi alla situazione demografica e abitativa.

La resistente osserva, da ultimo, che la normativa statale richiamata come parametro interposto sarebbe irrazionale, se non illegittima.

Per un verso, perché lo Stato non avrebbe potuto introdurre deroghe quali quelle previste dalle norme statali invocate a motivo dell'impugnazione senza modificare il d.m. 5 luglio 1975, che costituirebbe «per esplicita ammissione dello stesso Stato ricorrente», un «principio fondamentale».

Per l'altro, perché le «soluzioni alternative atte a garantire […] idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio», in considerazione delle quali il professionista abilitato potrebbe dichiarare l'agibilità, non sono adeguatamente individuate, impedendo così di valutare in modo certo e uniforme le soluzioni progettuali alternative.

2.7.2.– Inammissibile e comunque non fondata sarebbe anche la censura del medesimo art. 12 con riguardo ai requisiti di aeroilluminazione.

Innanzitutto, la difesa regionale rimarca che non corrisponderebbe al vero che i commi 3 e 6 dell'art. 7-*quater* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, come novellato dalla disposizione impugnata, consentirebbero una deroga a tali requisiti suscettibile di trovare applicazione a tutti gli immobili situati nel territorio regionale.

In primo luogo, poiché la deroga sarebbe applicabile a edifici meritevoli di tutela o ai fabbricati siti nei centri storici – così le lettere da *a)* a *c)* del censurato comma 3 – solo allorché non sia possibile modificare le caratteristiche originarie delle bucature o realizzarne di nuove.

In secondo luogo, poiché la deroga sancita dalla lettera *d)* del medesimo comma 3 per gli edifici «esistenti alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975», sarebbe pienamente in linea con quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale tale decreto non sarebbe applicabile ai suddetti edifici.

Per quanto riguarda, invece, l'ipotesi di cui alla lettera *e)* della citata disposizione, che estende la deroga agli edifici esistenti alla data del 24 maggio 2024, la difesa regionale ribadisce che essa è ammessa «nei soli casi in cui non è possibile modificare le caratteristiche originarie delle bucature o realizzarne di nuove» e che comunque «[n]el caso di edifici aperti al pubblico, la deroga è applicabile purché, a giudizio espresso dell'autorità sanitaria competente, sia dimostrata, in relazione alla destinazione d'uso, al numero degli occupanti e ad ogni altra circostanza, l'esistenza di idonee o equivalenti condizioni igienico-sanitarie dell'immobile, anche mediante l'adozione di misure compensative». La Regione precisa, inoltre, che, come avrebbe chiarito questa Corte nella sentenza n. 124 del 2021, i limiti di cui al d.m. 5 luglio 1975 sarebbero derogabili in particolari e limitate circostanze, come nel caso dei sottotetti, dal che dovrebbe concludersi che tale deroga potrebbe ben essere estesa anche a quei fabbricati che, per le loro caratteristiche architettoniche, non possono essere modificati, posto che fra questi ultimi e i sottotetti «il passaggio è breve».

2.8.– Da rigettare sarebbero altresì le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 dell'impugnata legge regionale.

In primo luogo, esse sarebbero inammissibili, in quanto non sorrette da una motivazione sufficiente.

Non solo, infatti, il ricorrente non avrebbe considerato che l'art. 11 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, sul quale ha inciso l'impugnata disposizione, era già vigente e che le modifiche apportatevi non recepirebbero unicamente aspetti di dettaglio della normativa nazionale, ma i rilievi dello Stato, nella loro genericità, non individuerebbero «specifici punti di contrasto con la disciplina statale, se non il paventato, astratto quanto indeterminato mancato recepimento».

Del resto, a parere della difesa regionale, sarebbe totalmente irragionevole, oltre che illegittima per violazione del principio di differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118

Cost., la lettura che il Presidente del Consiglio dei ministri dà dell'art. 23-*ter*, comma 1-*quater*, TUEd, in base alla quale esso stabilirebbe che categorie urbanisticamente rilevanti, per cui sono previste dotazioni di parcheggi completamente diverse, dovrebbero considerarsi aprioristicamente di pari carico urbanistico, senza consentire alcuna valutazione di adeguamento alle esigenze territoriali.

La resistente sostiene, poi, che, dando applicazione alla disciplina dell'art. 23-*ter*, comma 1-*bis*, TUEd, il legislatore regionale avrebbe «scelto di individuare come urbanisticamente rilevante la categoria delle abitazioni comprensive dei relativi servizi (legge regionale n. 23 del 1985, articolo 1, comma 1 lett. a ora vigente), per le quali le successive modifiche avvengono in termini di modifiche di destinazione urbanistica "orizzontale"». La previsione di cui al comma 1-*quater* del citato art. 23-*ter* t.u. edilizia, che troverebbe applicazione solamente alle modifiche di destinazione d'uso verticale, secondo la quale il mutamento di destinazione d'uso non sarebbe assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale di cui al d.m. n. 1444 del 1968, sarebbe poi «letteralmente riferita alle "aree per servizi di interesse generale" di cui alla zona F (le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale) dell'articolo 2 del DM 1444/1968 (elemento ben diverso dagli standard urbanistici di cui all'articolo 3) e alla "dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150", che sono i parcheggi di cui alla Legge 24 marzo 1989, n. 122 (c.d. legge Tognoli), articolo 41-sexies della legge n. 1150/1942 e non anche i parcheggi che in sede di pianificazione i comuni ritenessero necessari o quelli generati dalle normative di settore».

2.9.– Anche la censura dell'art. 18 della legge regionale impugnata sarebbe inammissibile e comunque non fondata.

A parere della resistente, il motivo di impugnazione si limiterebbe a richiamare in maniera generica e apodittica le argomentazioni spese per le censure dell'art. 14, pur se le due previsioni normative sono del tutto differenti.

La difesa regionale, rinviando alle considerazioni svolte con riguardo alle precedenti questioni, in merito all'ambito di applicabilità del citato art. 23-*ter*, comma 1-*quater*, t.u. edilizia, deduce poi che il citato art. 18, al fine di una ordinata gestione del territorio e nell'ambito della competenza legislativa primaria della Regione in materia di urbanistica, avrebbe previsto – con scelta «maggiormente aderente al principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» – che anche all'interno della stessa categoria urbanisticamente rilevante la modifica di destinazione possa necessitare di ulteriori spazi per parcheggi, da valutare di volta in volta in fase di redazione dello strumento urbanistico comunale (generale o particolareggiato).

2.10.– La resistente chiede che venga respinta anche l'impugnazione dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025.

Le censure sarebbero in primo luogo inammissibili perché non sorrette da una motivazione sufficiente e adeguata.

Esse sarebbero, comunque, non fondate nel merito.

Pur confermando che non sarebbe stata recepita la disciplina di cui all'art. 36-*bis* TUEd e che si continuerebbe a prevedere, in relazione alle opere eseguite in assenza di SCIA o in difformità da essa un meccanismo procedurale simile a quello già previsto dall'art. 37, comma 4, TUEd, abrogato dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito, la difesa regionale deduce che non vi sarebbe alcun contrasto con i principi del citato decreto-legge, che avrebbe previsto, sia per le opere legittimabili tramite SCIA sia per le opere soggette a permesso di costruire, l'accertamento di conformità di cui al citato art. 36-*bis*, per gli abusi "minori", e quello di cui

all’art. 36 TUEd, per gli abusi “maggiori”.

Il legislatore sardo, infatti, non avrebbe dato all’interessato la possibilità di scegliere liberamente fra SCIA e permesso di costruire per la realizzazione di opere edilizie previste dall’art. 22 t.u. edilizia e avrebbe pertanto stabilito che i medesimi interventi siano soggetti a semplice SCIA, «ma le sanzioni per le opere in violazione di tale normativa corrispondono a quelle previst[e] per le violazioni collegate alla mancanza/difformità rispetto al permesso di costruire di cui alla normativa nazionale».

Sussisterebbe quindi una sostanziale corrispondenza tra la norma regionale e quella nazionale e le questioni promosse dovrebbero essere dichiarate non fondate.

2.11.– Da ultimo, non sarebbero fondate le censure relative all’art. 19 dell’impugnata legge regionale.

Tale articolo, in conformità ai principi di semplificazione amministrativa, non avrebbe previsto, infatti, un accertamento di conformità per effetto della realizzazione di ulteriori opere, ma avrebbe consentito all’interessato di presentare una richiesta di sanatoria accompagnata da un progetto di rimozione di opere non sanabili. Avrebbe, in altri termini, ricompreso in un’unica procedura i passaggi dell’accertamento di conformità ordinario su opere non suscettibili di siffatto accertamento. La norma impugnata consentirebbe, pertanto, di richiedere, contestualmente al suddetto accertamento, il permesso per la relativa rimozione, pur se il titolo in sanatoria si formerebbe solo a seguito del sopralluogo che verifica l’effettiva rimozione di ciò che non è sanabile. E, nel caso in cui il proponente non provvedesse alla rimozione delle parti dell’opera che non sono sanabili entro i rigorosi termini assegnati dall’amministrazione procedente, quest’ultima avvierebbe immediatamente le procedure per la rimozione dell’abuso edilizio.

3.– In vista dell’udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, con la quale ha replicato alle deduzioni della resistente, insistendo per l’accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

4.– Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 31 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 6, 7, comma 1, lettera *d)*, 12, 14, 15, 18, comma 1, lettera *a)*, e 19 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, denunciando la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

5.– Resta riservata a separata pronuncia la definizione delle ulteriori questioni promosse dallo Stato con il medesimo ricorso.

6.– In via preliminare, occorre esaminare l’eccezione di inammissibilità per genericità dei motivi, sollevata dalla difesa regionale nei confronti della quasi totalità delle questioni in oggetto (fanno eccezione, infatti, soltanto le censure riguardanti gli artt. 4, nella parte in cui derogherebbe alle distanze minime di protezione del nastro ferroviario, e 19, dell’impugnata legge regionale).

Secondo la Regione, il ricorrente non avrebbe tenuto debitamente in conto la potestà legislativa primaria di cui essa è titolare nella materia «edilizia e urbanistica» in forza dell’art. 3, lettera *f)*, dello statuto speciale; affermerebbe in maniera apodittica e generica il contrasto tra le norme regionali impugnate e la disciplina statale interposta, qualificata, in modo

altrettanto generico e apodittico, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale; né avrebbe argomentato, con motivazione sufficientemente chiara e completa, la dedotta invasione delle competenze legislative esclusive statali evocate nei vari motivi di ricorso.

Infine, la resistente eccepisce che le censure proposte sarebbero astratte, poiché non verrebbero adeguatamente motivate le effettive ragioni poste a fondamento del ricorso, nonché l'interesse specifico a promuovere l'impugnazione.

6.1.– Le riferite eccezioni generali di inammissibilità devono essere respinte.

Salvo, infatti, quanto verrà rilevato per alcune specifiche doglianze, le quali effettivamente presentano le insufficienze denunciate dalla Regione, lo Stato ha preso debitamente in considerazione la potestà legislativa primaria che, in forza dello statuto speciale, spetta alla medesima e ha ritenuto che, in concreto, i limiti di tale potestà siano stati travalicati. La valutazione della fondatezza di tale assunto investe, poi, il merito delle questioni, così come attiene al merito la qualificazione in termini di norme fondamentali di riforma economico-sociale delle disposizioni statali citate nel ricorso (in senso analogo, sentenza n. 24 del 2022, punto 2.2.2. del *Considerato in diritto*).

Le questioni, inoltre, superano la soglia minima di chiarezza richiesta dalla giurisprudenza costituzionale e, quindi, consentono lo scrutinio del merito, pur se alle volte formulate in maniera sintetica oppure motivate per mezzo di rinvio interno. Riguardo a tale ultimo profilo, come chiarito da questa Corte, la richiamata tecnica argomentativa non è, di per sé, ragione di inammissibilità allorché il ricorrente, rinviando in modo puntuale ad argomentazioni già esposte nelle pagine precedenti del ricorso su censure di analogo tenore (sentenze n. 196 del 2025, punto 7.4. del *Considerato in diritto*; n. 90 del 2023, punto 13.1.1. del *Considerato in diritto* e n. 68 del 2011, punto 3.2. del *Considerato in diritto*), delinei una censura perfettamente intellegibile.

7.– Ancora in via preliminare, occorre ricordare che l'art. 3 dello statuto speciale, nell'assegnare alla Regione autonoma della Sardegna la potestà legislativa primaria in alcune materie, vi include, alla lettera *f)*, l'«edilizia ed urbanistica».

Lo stesso art. 3 precisa, però, che tale potestà è soggetta, fra l'altro, al rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale.

Con riferimento a tale categoria di norme, costantemente la giurisprudenza costituzionale ha preteso «dalle regioni speciali (e dalle due province autonome) il rispetto di prescrizioni legislative statali di carattere generale incidenti su materie assoggettate dagli statuti al regime della competenza legislativa piena o primaria» (sentenza n. 229 del 2017, punto 2.2. del *Considerato in diritto*; in senso analogo, più di recente, sentenze n. 22 del 2025, punto 4 del *Considerato in diritto*; n. 147, punto 7.1.3. del *Considerato in diritto*, e n. 90, punto 6.2.2. del *Considerato in diritto*, del 2023, e n. 24 del 2022 punto 3.1. del *Considerato in diritto*). Il legislatore statale conserva, pertanto, il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dei suddetti enti ad autonomia speciale.

Le norme fondamentali di riforma economico-sociale sono quelle connotate dalle «"[…] caratteristiche salienti" […] individuate "nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza" (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d'altro canto, "'rispond[o]no complessivamente ad un interesse unitario ed esig[o]no, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale' (sentenza n. 198 del 2018)" (sentenza n. 90 del 2023)» (così sentenza n. 22 del 2025, punto 4 del *Considerato in diritto*), unitamente «allo stretto rapporto di strumentalità» che le disposizioni regionali impugnate intrattengono con il bene o con gli interessi di rango costituzionale coinvolti nella disciplina (sentenza n. 198 del 2018, punto 6.2.2. del *Considerato in diritto*).

Per quanto riguarda poi la materia dell'edilizia, in più occasioni questa Corte, pur chiarendo che la qualificazione in parola «"non può essere attribuita, immediatamente ed indistintamente, a tutte le disposizioni"» del t.u. edilizia, «"ma deve essere valutata di volta in volta, alla luce della loro *ratio*" (sentenza n. 198 del 2018)» (sentenza n. 22 del 2025, punto 4 del *Considerato in diritto*), ha qualificato in tal senso diverse sue disposizioni ed essenzialmente quelle inerenti ai titoli abilitativi e alla disciplina dell'accertamento di conformità (sentenze n. 147, punto 7.1.3. del *Considerato in diritto*; e n. 90, punto 6.2.2. del *Considerato in diritto*, del 2023 e n. 24 del 2022, punto 9.3.1. del *Considerato in diritto*).

8.– Occorre da ultimo precisare che, per ragioni di chiarezza e semplicità espositiva, questa Corte, avvalendosi del potere di determinare l'ordine delle questioni da affrontare (tra le molte, sentenze n. 196 del 2025, punto 7.6. del *Considerato in diritto*, e n. 192 del 2024, punto 13.2. del *Considerato in diritto*), non seguirà quello delle censure proposte dal ricorso.

9.– Lo Stato, nella prima parte del primo motivo di ricorso, impugna innanzi tutto l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-*bis*, comma 3, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, il quale stabilisce che «[a]i fini di una corretta applicazione delle definizioni di cui al comma 1, la realizzazione di nuovo volume in una costruzione esistente è considerata ristrutturazione edilizia se avviene all'interno della sagoma esistente e nuova costruzione in caso contrario».

Il ricorrente denuncia, in primo luogo, la violazione degli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione agli artt. 3, comma 1, lettera *d)*, e 10, comma 1, lettera *a)*, TUEd, in quanto, incidendo sull'individuazione delle categorie di interventi edilizi e, in particolare, qualificando l'ampliamento di volume «entro sagoma» come «ristrutturazione edilizia», si porrebbe in contrasto con le richiamate disposizioni statali, che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale. Il legislatore sardo, infatti, non solo avrebbe definito diversamente l'intervento di ristrutturazione edilizia, ma avrebbe altresì inciso sul suo regime abilitativo, potendo gli interventi di ristrutturazione con aumento di volume essere eseguiti mediante SCIA e non soltanto con il permesso di costruire.

Viene altresì denunciata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., in quanto «[l]a potenziale individuazione, da parte della norma regionale, di un titolo edilizio differente rispetto a quello previsto dal TUE potrebbe implicare trasformazioni del territorio così significative da incidere, in maniera sproporzionata e irragionevole, sui livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale».

9.1.– La questione promossa in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale è fondata.

9.1.1.– È preliminarmente opportuno richiamare, per ciò che rileva nell'odierno giudizio, la disciplina statale della ristrutturazione edilizia.

L'art. 3, comma 1, lettera *d)*, t.u. edilizia, stabilisce che gli «interventi di ristrutturazione edilizia» sono quelli «rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di

rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del medesimo codice, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria».

Come può vedersi, la citata disposizione, in primo luogo, ricomprende nella ristrutturazione gli interventi volti alla trasformazione degli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente (ristrutturazione "base"). Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi e impianti.

A questa tipologia ne viene affiancata un'altra, la cosiddetta demo-ricostruzione, nella quale sono ricompresi gli interventi di demolizione e ricostruzione che modificano sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, nonché, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, con «incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana».

Infine, rientrano pure nella ristrutturazione gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza (ristrutturazione ripristinatoria).

Mentre per la ristrutturazione "base" la disposizione statale non fa riferimento a eventuali mutamenti di volume e/o sagoma, per le altre due categorie si ammette di norma (espressamente per la demo-ricostruzione e *a contrario* – perché sono espressamente previste ipotesi in cui ciò non è ammesso – per la "ristrutturazione ripristinatoria") la modifica della sagoma, dei prospetti, del sedime e delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche. Inoltre, si ribadisce, nei casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, la demo-ricostruzione può includere incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

Tuttavia, per gli immobili sottoposti a vincolo o per quelli ubicati nei centri storici e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demo-ricostruzione e di ristrutturazione ripristinatoria rientrano nella categoria della ristrutturazione solo se mantengono inalterati sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non comportano «incrementi di volumetria».

9.1.2.– Al fine di inquadrare l'odierna questione di legittimità costituzionale è anche opportuno ricordare che l'attuale – complessa – estensione della nozione di "ristrutturazione" costituisce la risultante di varie modifiche normative che hanno interessato l'art. 3 TUEd. Pur se, per un verso, esse hanno determinato un progressivo allontanamento, per gli interventi di demo-ricostruzione e di ristrutturazione ripristinatoria, dall'obbligo originario della fedele ricostruzione, per l'altro verso, continua a essere ritenuta necessaria l'esistenza di un "nesso di continuità" tra il fabbricato preesistente e quello risultante dall'intervento, sul presupposto che

solo gli interventi che siano funzionali al riuso del volume precedente e che non comportino una trasformazione del territorio ulteriore rispetto a quella già determinata dall'immobile preesistente possano qualificarsi come ristrutturazione edilizia (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 4 novembre 2025, n. 8542).

Alla luce del riferito quadro normativo e giurisprudenziale, si evince che, per quanto non siano affatto esclusi all'interno della categoria della ristrutturazione edilizia aumenti volumetrici, questi sono espressamente disciplinati e sottoposti a limiti e condizioni.

Sulla scorta di quanto precede, la norma regionale impugnata, facendo automaticamente rientrare fra gli interventi di ristrutturazione quelli che conservano la sagoma, ma determinano un aumento di volume, non è coerente con la citata disciplina statale.

Il legislatore regionale sardo, infatti, riconduce genericamente nella nozione di ristrutturazione qualsiasi ampliamento volumetrico, all'unica condizione che esso avvenga dentro la sagoma.

Ne consegue un evidente disallineamento con il citato art. 3, comma 1, lettera *d)*, che è indubbiamente ascrivibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, poiché attiene a un ambito, quello della qualificazione degli interventi edilizi, di sicuro rilievo economico-sociale, che esige, pertanto, un'attuazione uniforme sull'intero territorio nazionale.

9.2.– A ciò – che costituisce di per sé motivo di illegittimità costituzionale dell'impugnata norma regionale – deve aggiungersi che, come correttamente rileva il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata contrasta anche con la disciplina dei titoli abilitativi.

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

A prescindere dalla delimitazione della nozione di ristrutturazione di cui al richiamato ultimo periodo dell'art. 3, comma 1, lettera *d)*, il t.u. edilizia individua, infatti, all'art. 10, comma 1, lettera *c)*, alcune ipotesi di "ristrutturazione" – cosiddetta "pesante" – che assoggetta al permesso di costruire (e delle quali, all'art. 23, consente «[i]n alternativa» a quest'ultimo la realizzazione mediante SCIA: nella prassi, "Super-SCIA") e vi riconduce «gli interventi [...] che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e, inoltre, gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere *c)* e *d)*, e 142 del medesimo codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, situati nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria».

Si può dedurre, pertanto, che, al di là del fatto che l'intervento possa essere ricompreso nella definizione di nuova costruzione o in quella di ristrutturazione, l'aumento di volumetria lo assoggetta al permesso di costruire (o alla SCIA alternativa allo stesso).

Tanto premesso, la disposizione regionale impugnata incide illegittimamente sul regime dei

titoli abilitativi, in quanto gli interventi di ristrutturazione che determinano aumenti di volume, ma non mutamento di sagoma, nell'ordinamento regionale sardo sono assoggettati a semplice SCIA e non al permesso di costruire o alla SCIA alternativa secondo le condizioni e i limiti stabiliti dal t.u. edilizia.

9.3.– La resistente, sul punto, si difende sostenendo che, a prescindere dall'inclusione nell'una o nell'altra categoria (ristrutturazione edilizia o nuova costruzione), entrambe le tipologie di interventi sarebbero assoggettate dalla legislazione regionale al permesso di costruire.

L'assunto non è fondato.

Se è vero, infatti, che l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 – che è la disposizione alla quale viene fatto riferimento – assoggetta tanto la ristrutturazione edilizia quanto la nuova costruzione al permesso di costruire, va parimenti considerato che l'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *f)*, della stessa legge regionale assoggetta a SCIA proprio gli interventi edilizi che non comportano modificazione di «sagoma dell'organismo edilizio esistente o preesistente».

In altri termini, in base al combinato disposto degli artt. 2-*bis*, comma 3, e 10-*bis*, comma 1, lettera *f)*, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, gli interventi di ristrutturazione con mantenimento di sagoma e aumento di volume vengono assoggettati a SCIA (ordinaria) e non al permesso di costruire.

Se, pertanto, si considera il quadro complessivo della suddetta legge regionale, la disposizione impugnata, nell'automatica e generale ascrizione degli aumenti volumetrici entro sagoma all'interno della categoria della ristrutturazione edilizia, non è conforme all'art. 10, comma 1, lettera *c)*, t.u. edilizia, che per gli interventi di ristrutturazione comportanti aumento di volume richiede invece il titolo provvedimentale.

9.4.– Stante la natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale della citata disposizione statale, anche per tale profilo la norma impugnata viola il limite generale all'esercizio della potestà legislativa primaria della Regione autonoma della Sardegna in materia di edilizia e urbanistica.

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-*bis*, comma 3, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale.

Restano assorbite le altre censure.

10.– Lo Stato impugna poi una serie di disposizioni regionali (di seguito specificate) riguardanti le nozioni di totale e di parziale difformità e la disciplina dei relativi titoli di legittimazione (originari e "in sanatoria").

10.1.– All'esame delle relative questioni è opportuno premettere un breve inquadramento della disciplina del t.u. edilizia evocata dallo Stato quale parametro interposto.

10.1.1.– L'art. 31, comma 1, del citato testo unico definisce gli interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire come «quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile».

L'art. 32, comma 1, dello stesso testo unico, nel demandare alle regioni l'individuazione

delle variazioni al progetto approvato che, pur non integrando una totale difformità, siano qualificabili come "essenziali", precisa che «l'essenzialità ricorre [comunque] esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:

a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968;

b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;

c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;

d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;

e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali».

Viene altresì chiarito, al comma 2 dello stesso articolo, che «[n]on possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative» e, al comma 3, che gli interventi di cui all'elenco (ossia quelli considerati dal comma 1) se vengono «effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44».

Il t.u. edilizia non definisce invece la parziale difformità, che rappresenta una categoria residuale rispetto a quelle della totale difformità e della variazione essenziale.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che «[l]a nozione di parziale difformità […] presuppone che un determinato intervento costruttivo, pur se contemplato dal titolo autorizzatorio rilasciato dall'autorità amministrativa, venga realizzato secondo modalità diverse da quelle previste e autorizzate a livello progettuale, quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera; mentre si è in presenza di difformità totale del manufatto o di variazioni essenziali, sanzionabili con la demolizione, quando i lavori riguardino un'opera diversa da quella prevista dall'atto di concessione per conformazione, strutturazione, destinazione, ubicazione» (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 29 gennaio 2024, n. 906).

Pur se non offre una definizione della difformità parziale, il TUEd ne disciplina gli effetti, stabilendo – per quanto qui rileva – che «[g]li interventi e le opere realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire sono rimossi o demoliti a cura e spese dei responsabili dell'abuso» (art. 34, comma 1) e che, se il ripristino non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, è applicata una sanzione pecuniaria (art. 34, comma 2).

10.1.2.– La disciplina della totale difformità, delle variazioni essenziali e della parziale difformità è connessa poi a quella delle relative sanatorie, dettata dagli artt. 36 e 36-*bis* TUEd, come rispettivamente novellato e introdotto dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito.

L'art. 36 («Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità») stabilisce, infatti, al comma 1, che «[i]n caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in totale difformità nelle ipotesi di cui all'articolo 31 ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01 [SCIA alternativa al permesso], o in totale difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli

articoli 31, comma 3, 33, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda».

Si prevede, quindi, tale rigorosa modalità di regolarizzazione (che richiede la descritta "doppia conformità" alle norme urbanistiche e edilizie preesistenti e attuali) per gli abusi più radicali: interventi soggetti al permesso di costruire (o alla SCIA alternativa allo stesso) totalmente privi del suddetto titolo.

In questi casi, l'istituto dell'accertamento di conformità consente di sanare unicamente gli interventi solo formalmente illegittimi, in quanto conformi nella sostanza tanto alla normativa urbanistica quanto a quella edilizia, non solo al momento della relativa richiesta, ma anche al momento in cui erano stati eseguiti. La necessità della doppia conformità – come ha chiarito da ultimo la sentenza n. 125 del 2024, punto 3.1. del *Considerato in diritto* – non rappresenta solo un principio fondamentale della materia, ma costituisce anche una norma fondamentale di riforma economico-sociale.

10.1.3.– Il d.l. n. 69 del 2024, come convertito, nel circoscrivere l'ambito di applicazione dell'accertamento di "doppia conformità" ai suddetti abusi di maggiore gravità, ha delineato, nel nuovo art. 36-*bis* («Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali»), un regime di "doppia conformità semplificata" per gli abusi ritenuti meno rilevanti, disponendo, al suo comma 1, che «[i]n caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 34 [SCIA alternativa al permesso] ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37, fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile possono ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32».

Pertanto, nei casi di interventi eseguiti in parziale difformità o variazione essenziale dal permesso di costruire (o dalla SCIA alternativa allo stesso) oppure in assenza o difformità dalla SCIA ordinaria, è possibile sanare anche le opere abusive che risultano conformi soltanto alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda e ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della loro realizzazione.

Ricostruita la disciplina statale rilevante, si può passare all'esame delle connesse questioni di legittimità costituzionale.

10.2.– Con il quinto motivo di ricorso, lo Stato impugna l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui modifica l'art. 4, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Il nuovo art. 4, comma 2, dispone che «sono considerati in totale difformità dal titolo abilitativo l'esecuzione di volumi edilizi o la realizzazione di superfici coperte oltre il 30 per cento, per i soli fabbricati esistenti alla data del 24 maggio 2024, e il 20 per cento, in tutti gli altri casi, dei limiti indicati nel progetto, nonché modifiche superiori al 50 per cento delle distanze da fabbricati, dai confini del lotto e dalle strade indicate nel progetto, o riduzioni di qualunque entità che determinano distanze inferiori ai minimi previsti dalle vigenti disposizioni. Indipendentemente dalle previsioni di cui al primo periodo è considerata totale

difformità la modifica della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza quando non vi è alcuna sovrapposizione della sagoma a terra dell'edificio autorizzato e di quello realizzato».

A parere del Presidente del Consiglio dei ministri, l'impugnata normativa regionale, nell'introdurre una nozione di totale difformità in termini quantitativi, contrasterebbe, in primo luogo, con quanto prescritto dall'art. 31, comma 1, TUEd, che definisce le casistiche di totale difformità dal permesso di costruire in termini esclusivamente qualitativi, e violerebbe, altresì, l'art. 32 del citato testo unico, perché l'operazione avrebbe effetti anche sulla delimitazione delle variazioni essenziali.

Inoltre, il novellato art. 4, comma 2, nell'incidere sull'individuazione della tipologia di violazione edilizia di volta in volta rilevante, consentirebbe la regolarizzazione di difformità edilizie sulla base di titoli abilitativi o di procedure diversi da quelli indicati dalle norme statali. In tal modo il legislatore regionale avrebbe interferito sulle scelte operate sul versante della sanatoria dal legislatore statale, che riconduce gli interventi costituenti variazioni essenziali al regime di cui all'art. 36-*bis* TUEd e quelli realizzati in totale difformità all'art. 36 del citato testo unico.

Risulterebbe, pertanto, in primo luogo, violato l'art. 3 dello statuto speciale, e, in secondo luogo, avendo la Regione inciso anche sull'individuazione delle fattispecie di reato, «determinando una sostanziale modifica dei profili penalistici connessi alla realizzazione di interventi in assenza o in difformità totale del titolo edilizio», sarebbe altresì lesa la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.

10.2.1.– La questione promossa in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale è fondata.

In base alla ricostruzione generale svolta, è evidente la discrepanza tra la nozione di totale difformità stabilità dallo Stato e quella delineata dal legislatore sardo, e ciò, come mette correttamente in luce il ricorrente, incide anche sulla disciplina della sanatoria, poiché influisce sull'applicazione dell'art. 36 t.u. edilizia (ove, per quanto esposto, si dettano, a tali fini, regole più rigide in caso di assenza o totale difformità del permesso o dalla SCIA alternativa), che, come ha chiarito la già richiamata giurisprudenza costituzionale, deve considerarsi norma fondamentale di riforma economico-sociale.

Quest'ultima qualificazione deve essere riconosciuta anche agli artt. 31 e 32 dello stesso testo unico, dato il loro contenuto riformatore, la loro attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza e la conseguente necessità che gli interessi dagli stessi disciplinati ricevano un'omogenea attuazione su tutto il territorio nazionale.

Non ha pregio l'argomento speso dalla difesa regionale a sostegno della legittimità della disposizione impugnata, secondo il quale, recando il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 una nozione di totale difformità identica a quella statale, il censurato comma 2 si integrerebbe con la disciplina statale, che continuerebbe a trovare applicazione. Tale tesi difensiva trova, infatti, smentita nella stessa formula adoperata dal citato comma 2, ossia «[a]i fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 sono considerati in totale difformità», che risolve nei limiti quantitativi dallo stesso previsti la nozione generale di cui al citato comma 1.

10.2.2.– Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui modifica il citato art. 4, comma 2.

Restano assorbite le ulteriori censure.

10.3.– Viene censurato, con il sesto motivo di ricorso, anche l'art. 7, comma 1, lettera *d)*,

della medesima legge regionale impugnata, che introduce il comma 1-*bis* all'art. 5 nella citata legge regionale n. 23 del 1985.

Quest'ultima disposizione individua come parziali difformità rispetto al progetto quelle che non raggiungono i limiti fissati per le variazioni essenziali e, nel caso di modifiche della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza determinata a seguito di rotazione su qualunque asse o traslazione, le variazioni superiori al 50 per cento.

Lo Stato lamenta che sarebbe precluso al legislatore regionale individuare la nozione di "parziale difformità" mediante l'indicazione di limiti quantitativi, che potrebbero avere quale effetto quello di circoscrivere la portata della condotta abusiva e le sue conseguenze sul versante della sanzione penale.

In altri termini, ad avviso del ricorrente, il legislatore sardo, inserendo nella definizione di variazione essenziale ipotesi di parziali difformità individuate in termini quantitativi, avrebbe ecceduto dalla propria competenza legislativa primaria, perché avrebbe introdotto una disciplina incompatibile con quella espressa dagli artt. 31, comma 1, e 32, comma 1, TUEd, i quali si qualificherebbero come norme di riforma economico-sociale.

Sarebbero pertanto violati l'art. 3 dello statuto speciale e, per gli stessi motivi, l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., nonché la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale, di cui alla lettera *l)* della citata disposizione costituzionale, in quanto l'impugnata norma regionale andrebbe a circoscrivere la portata della condotta abusiva, nonché i suoi effetti, anche sul versante della sanzione penale.

10.3.1.– Prima di passare all'esame delle questioni promosse è innanzitutto necessario richiamare la definizione delle variazioni essenziali contenuta nel comma 1 dell'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, secondo la quale rientrano in tale categoria le variazioni «che, realizzate senza rispettare le disposizioni di cui all'articolo 7-*ter*, hanno determinato almeno una delle seguenti condizioni:

a) mutamento della destinazione d'uso incompatibile con la destinazione di zona o che implichi variazioni in aumento dei limiti e dei rapporti previsti dal decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze e urbanistica 20 giugno 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna) salvo che l'interessato non ceda ulteriori aree ad integrazione della quota prevista in rapporto alla mutata destinazione d'uso;

b) aumento superiore al 20 per cento della cubatura o della superficie coperta, per i soli fabbricati esistenti alla data del 24 maggio 2024, e del 10 per cento, in tutti gli altri casi;

c) riduzione in misura superiore al 20 per cento, per i soli fabbricati esistenti alla data del 24 maggio 2024, e del 10 per cento, in tutti gli altri casi, di uno dei seguenti parametri:

1) distanza da altri fabbricati;

2) distanza dai confini del lotto;

3) distanza dalle strade;

d) indipendentemente dalle previsioni di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)*, modifica della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza determinata a seguito di rotazione su qualunque asse o traslazione, quando la sovrapposizione della sagoma a terra dell'edificio autorizzato e di quello realizzato è inferiore al 50 per cento».

Per risolvere la questione di legittimità costituzionale ora all'esame è altresì necessario

ricordare che, come ha chiarito questa Corte, pur se per espressa previsione dell'art. 32, comma 1, t.u. edilizia le regioni sono competenti a individuare gli interventi che costituiscono variazioni essenziali, non è compatibile con la citata disposizione statale la normativa regionale che nega «in via generale la consistenza di variazione essenziale a modificazioni che si mantengano al di sotto di una determinata soglia percentuale», posto che anche modifiche al di sotto delle eventuali soglie percentuali individuate dai legislatori regionali possono determinare la sostanziale diversità dell'opera rispetto a quella oggetto del titolo abilitativo (sentenza n. 119 del 2024, punto 23.3. del *Considerato in diritto*).

Pertanto, la legislazione regionale sulle variazioni essenziali (anche se riconducibile alla competenza legislativa primaria delle regioni a statuto speciale, posto il già ricordato carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale del citato art. 32, comma 1) deve essere interpretata nel senso che il superamento degli eventuali limiti quantitativi previsti determina certamente una variazione essenziale, ma non anche che, *a contrario*, al di sotto di tali limiti l'essenzialità della variazione possa essere automaticamente esclusa, dovendo, in questa ultima ipotesi, sempre essere possibile, per l'interprete, valutare se l'intervento determini la sostanziale diversità rispetto all'intervento autorizzato.

10.3.2.– Tanto premesso, la questione promossa in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale è fondata.

La Regione, infatti, stabilendo che la difformità che non raggiunge i limiti quantitativi fissati per determinare l'essenzialità delle variazioni sia da considerare (ove non ricada nelle «[t]olleranze costruttive»: art. 34-*bis* TUEd) come parziale difformità, determina *a priori* l'esclusione dalla essenzialità di quelle variazioni che, per conformazione, strutturazione, destinazione o ubicazione, rendono un'opera sostanzialmente diversa da quella prevista dal titolo abilitativo.

In altri termini, la ragione dell'illegittimità costituzionale risiede nell'esclusione *ex lege*, ossia a prescindere da qualsiasi apprezzamento concreto circa la loro effettiva incidenza, di quegli interventi edilizi che non raggiungono la soglia quantitativa indicata, ma che comunque, attraverso un apprezzamento in concreto, configurano variazioni essenziali.

L'operazione definitoria compiuta dal legislatore sardo non si pone solo in contrasto con quanto stabilito dal citato art. 32, comma 1, TUEd, ma ha altresì conseguenze sul regime cui sarebbero sottoposti gli interventi che non raggiungessero le suddette soglie quantitative.

Se è vero, infatti, che a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito, tanto le parziali difformità quanto le variazioni essenziali sono assoggettate al regime dell'accertamento di conformità semplificato di cui all'art. 36-*bis* t.u. edilizia, e che quindi l'intervento regionale non ha conseguenze in tale ambito, d'altro canto, è altresì vero che le variazioni essenziali, da un lato, sono soggette al rilascio di un permesso di costruire del tutto nuovo e autonomo, «giacché caratterizzate da incompatibilità con il progetto edificatorio originario in base ai parametri ricavabili, in via esemplificativa, dall'art. 32 t.u. edilizia […] (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 3 giugno 2021, n. 4279 e 6 febbraio 2019, n. 891)» (sentenza n. 119 del 2024, punto 23.1.1. del *Considerato in diritto*), e, dall'altro, continuano a essere assoggettate al più severo regime repressivo – proprio dell'assenza del titolo o della totale difformità dallo stesso – dell'obbligo di demolizione o rimozione (art. 31, comma 2, t.u. edilizia), a pena di acquisizione gratuita al patrimonio del comune del bene e dell'area di sedime, e senza la possibilità di regolarizzare l'abuso, ove la sua rimozione arrecherebbe pregiudizio alla parte eseguita in conformità, con il pagamento di una sanzione pecuniaria (ossia la cosiddetta fiscalizzazione dell'abuso, prevista per la parziale difformità).

Le considerazioni finora svolte destituiscono in radice di fondamento anche l'argomento, speso dalla resistente, secondo cui le regioni, potendo – per disposto dello stesso art. 32,

comma 1, TUEd – definire, anche quantitativamente, le variazioni essenziali al progetto approvato, dovrebbero, implicitamente e necessariamente, poter stabilire anche il limite della parziale difformità.

10.3.3.– Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *d)*, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, con assorbimento delle altre censure.

10.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il decimo motivo di ricorso, denuncia anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, per violazione degli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione all'art. 36-*bis* TUEd.

Il ricorrente lamenta che a seguito delle modifiche apportate dall'impugnato art. 15, l'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, che disciplina le opere eseguite in assenza di SCIA (ordinaria) o in difformità dalla stessa, continuerebbe illegittimamente a prevedere una «forma di sanatoria condizionata al pagamento di una sanzione pecuniaria di euro 500 e al pagamento degli oneri di costruzione ove dovuti, secondo un meccanismo procedurale simile a quello già previsto dall'[abrogato] articolo 37, comma 4, del TUE», divergendo da quanto previsto dall'art. 36-*bis* dello stesso testo unico, evocato come parametro interposto.

Le questioni devono essere dichiarate inammissibili, in quanto la motivazione a supporto dell'impugnazione è carente e meramente assertiva.

Il ricorso non ha innanzitutto preso adeguatamente ed esattamente in considerazione la portata normativa né dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, così come modificato dall'impugnato art. 15, né dell'art. 36-*bis* TUEd e non risulta adeguatamente illustrato in che modo l'impugnato art. 15, e quindi la disciplina introdotta da quest'ultimo, contrasti con l'evocato parametro interposto.

Come rimarcato da questa Corte, affinché sia adeguatamente assolto l'onere di motivazione richiesto nel giudizio in via principale non è sufficiente la mera indicazione delle norme da raffrontare, ma è necessario enuclearne anche il contenuto, e dimostrare, con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate, il contrasto tra le due discipline (fra le più recenti, sentenze n. 196 del 2025, punto 6.7.1. del *Considerato in diritto* e n. 89 del 2024, punto 4.1.3. del *Considerato in diritto*).

Non è poi certamente idoneo a far superare il rilevato vizio di ammissibilità l'argomento che l'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, come risultante dalle modifiche dell'impugnato art. 15, continuerebbe a prevedere un meccanismo analogo a quello del citato art. 37, comma 4, TUEd, non più vigente.

A fondamento dell'affermazione, il ricorso si limita infatti a richiamare la previsione di cui all'art. 14, comma 2, legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, il quale semplicemente dispone che «[n]egli stessi casi di cui al comma 1, prima dell'accertamento dell'esecuzione delle opere in assenza di SCIA o in difformità da essa, può essere trasmessa una comunicazione di mancata SCIA corredata di tutti gli elaborati previsti dall'articolo 10-*bis*, comma 2; in tal caso la sanatoria è condizionata al pagamento di una sanzione pecuniaria di euro 500 e al pagamento degli oneri di costruzione ove dovuti. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 7-*ter*, comma 6, la SCIA, spontaneamente effettuata quando l'intervento è in corso di esecuzione, comporta l'applicazione di una sanzione di euro 250».

Orbene, il richiamato comma 1 dell'art. 14, sul quale peraltro il ricorrente non spende alcuna argomentazione, stabilisce che «[l]a realizzazione degli interventi edilizi previsti dall'articolo 10-*bis*, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *d)*, *e)*, *f)*, *j)*, e *j-bis)*, in assenza di SCIA o in

difformità da essa, comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria di euro 1.000 qualora le opere eseguite siano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento sia al momento dell'accertamento della violazione. La sanatoria è condizionata alla presentazione della documentazione prevista dall'articolo 10-bis, comma 2, al pagamento della sanzione prevista e al pagamento degli oneri di costruzione ove dovuti, nonché alla conformazione dell'esistente alle soluzioni tipologico-architettoniche previste dagli strumenti comunali vigenti».

La norma censurata, dunque, non riproduce, né direttamente, né indirettamente, la disciplina dell'abrogato art. 37, comma 4, TUEd, né quest'ultima è in una qualche forma richiamata nell'intero impianto del citato art. 14. Non risulta chiaro, quindi, anche per tale ragione, sotto quale profilo la censurata disciplina regionale divergerebbe da quanto prescritto dal citato art. 36-*bis*.

Deve pertanto concludersi nel senso dell'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'impugnato art. 15, promosse in riferimento agli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

10.5.– Viene, inoltre, impugnato, con l'undicesimo motivo di ricorso, l'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui modifica l'art. 16, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Il citato art. 16, al nuovo comma 3, oggetto di censura, dispone che «[l]a domanda di accertamento di conformità [nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità] può essere accompagnata dal progetto delle opere necessarie a garantire il rispetto delle condizioni di conformità. Tali opere riguardano unicamente gli interventi necessari per l'eliminazione delle parti o degli elementi incongrui e comunque non accertabili, e gli interventi volti alla modifica dell'esistente per ricondurlo alle soluzioni tipologico-architettoniche previste dagli strumenti urbanistici comunali vigenti al momento della domanda di accertamento di conformità. Non è ammessa alcuna nuova costruzione».

Lo Stato denuncia la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, per contrasto con l'art. 36 TUEd, norma fondamentale di riforma economico-sociale.

Risulterebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., in materia di ordinamento penale, in quanto, prevedendo una possibilità di sanatoria non contemplata dalla normativa statale, amplierebbe l'ambito degli effetti estintivi del reato.

10.5.1.– Nel merito, è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

La prospettiva del ricorrente è corretta, dal momento che il citato art. 36 t.u. edilizia, richiedendo la doppia conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento sia al momento della presentazione della domanda, non offre al richiedente la possibilità di effettuare interventi volti a determinare tali condizioni.

Tale possibilità è stata invero introdotta dal nuovo art. 36-*bis*, comma 2, t.u. edilizia, ma solo per abusi meno gravi (*supra*, punti 10.1.2. e 10.1.3.).

Il legislatore sardo ha, pertanto, esorbitato dai limiti della propria competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica.

Come questa Corte ha già avuto modo di chiarire, infatti, è compito dello Stato «sia in sede di definizione dei principi fondamentali della materia "governo del territorio", sia in sede di adozione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale» determinare, «a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia su tutto il territorio nazionale», i

presupposti, le condizioni e i limiti della disciplina della sanatoria degli abusi edilizi (sentenza n. 125 del 2024, punto 3.4. del *Considerato in diritto*).

10.5.2.– Deve essere quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui modifica l'art. 16, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale.

Le ulteriori censure sono assorbite.

11.– Nella seconda parte del settimo motivo di ricorso, lo Stato impugna l'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, là dove modifica l'art. 7-*quater*, commi 3, lettere *d)* ed *e)*, e 6, della citata legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, per violazione dell'art. 32 Cost.

Il ricorrente deduce che l'art. 7-*quater*, commi 3, lettere *d)* ed *e)*, e 6, sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui ammette, ai fini dell'agibilità, deroghe di carattere generalizzato ai requisiti di aeroilluminazione di cui al d.m. 5 luglio 1975, riguardanti gli immobili esistenti alla data di entrata in vigore del citato decreto ministeriale (lettera *d*) e quelli successivi a tale data e preesistenti a quella del 24 maggio 2024 (lettera *e*).

11.1.– La questione è fondata.

11.2.– Quanto ai requisiti di aeroilluminazione, l'art. 5 del richiamato d.m prescrive per tutti «i locali degli alloggi», a eccezione di quelli destinati a servizi igienici, disimpegni, corridoi, vani-scala e ripostigli, una «illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso» (comma 1), e stabilisce l'ampiezza della finestra e la superficie finestrata apribile (comma 2).

Occorre altresì ricordare che le prescrizioni del citato decreto ministeriale sui requisiti di aeroilluminazione, delle quali lo Stato ha lamentato la violazione (così come quelle sulle altezze minime dei locali di abitazione, come integrate dal decreto interministeriale del 26 giugno 2015, recante «Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici»), hanno natura tecnica e fanno corpo unico con quanto disposto dall'art. 218 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), che demanda al Ministro competente il potere di emanare «le istruzioni di massima», affinché i «regolamenti locali di igiene e sanità» assicurino, tra l'altro, che «nelle abitazioni: *a)* non vi sia difetto di aria e di luce».

Le richiamate prescrizioni, legate da un nesso evidente alla normativa primaria e dirette a specificarne, sul versante tecnico, i precetti generali, mirano, infatti, a salvaguardare la salubrità e l'abitabilità degli ambienti e sono dunque inscindibilmente connesse all'attuazione dell'art. 32 Cost.

Come già chiarito da questa Corte, «[l]e prescrizioni riguardanti l'altezza interna degli edifici, al pari dei parametri di aeroilluminazione, perseguono l'essenziale finalità di conformare l'attività edilizia e, in tale ambito, apprestano misure volte anche a garantire il diritto alla salute nel contesto dell'abitazione, spazio di importanza vitale nell'esistenza di ogni persona» (sentenza n. 124 del 2021, punto 6.4.1. del *Considerato in diritto* e, in senso conforme, sentenza n. 119 del 2024, punto 16 del *Considerato in diritto*).

Pertanto, la disciplina dei requisiti igienico-sanitari – nello specifico, di aeroilluminazione – di cui al citato decreto ministeriale deve trovare omogenea applicazione sull'intero territorio nazionale.

La necessità del rispetto generalizzato delle riferite prescrizioni statali è del resto confermata dall'art. 10, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11

settembre 2020, n. 120, il quale dispone che «[n]elle more dell'approvazione del decreto del Ministro della salute di cui all'articolo 20, comma 1-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le disposizioni di cui al decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 190 del 18 luglio 1975, si interpretano nel senso che i requisiti relativi all'altezza minima e i requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione ivi previsti non si considerano riferiti agli immobili che siano stati realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto e che siano ubicati nelle zone A o B, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili, in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali. Ai fini della presentazione e del rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e la qualificazione edilizia dei medesimi immobili e della segnalazione certificata della loro agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti».

Pertanto, per poter sottrarre i locali di abitazione all'obbligo di rispetto dei requisiti prescritti dal citato d.m. 5 luglio 1975, non è sufficiente – come sostiene la resistente – che l'immobile sia stato realizzato anteriormente alla data di entrata in vigore di tale decreto, ma è richiesto il concorso dell'ulteriore e più stringente condizione che il medesimo immobile sia ubicato nelle zone A o B di cui al d.m. n. 1444 del 1968, o in zone a queste assimilabili.

Non consente, poi, di escludere il denunciato *vulnus* di legittimità costituzionale la circostanza che, ai sensi del comma 6 del censurato art. 7-*quater*, le deroghe in parola sono ammesse «nei soli casi in cui non è possibile modificare le caratteristiche originarie delle bucature o realizzarne di nuove».

È vero che, come ricorda la difesa regionale, nella sentenza n. 119 del 2024, punto 17 del *Considerato in diritto*, questa Corte ha ritenuto derogabili i requisiti di cui al d.m. 5 luglio 1975 per i sottotetti, ma tale possibilità è stata riconosciuta «in considerazione del carattere di *lex specialis* della disciplina relativa ai requisiti di abitabilità […] concernenti altezza e aeroilluminazione» di tale specifica categoria di locali. Pertanto, la soluzione ivi accolta non può – come erroneamente deduce la resistente – estendersi, in via generalizzata, a tutti i fabbricati che per le loro caratteristiche architettoniche non possono essere modificati.

In conclusione, in ragione del rilievo costituzionale del bene tutelato attraverso le prescrizioni del d.m. 5 luglio 1975, queste non possono essere derogate in via generalizzata dalle regioni, anche se a statuto speciale, perché ciò determina un *vulnus* al diritto fondamentale alla salute.

11.3.– Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui, modificando l'art. 7-*quater*, commi 3, lettere *e)* e *d)*, e 6, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, consente di derogare alle prescrizioni sui requisiti di aeroilluminazione di cui al d.m. 5 luglio 1975, per violazione dell'art. 32 Cost.

12.– Il Presidente del Consiglio dei ministri (nella prima parte del settimo motivo di ricorso) denuncia l'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, anche nella parte in cui, modificando l'art. 7-*quater*, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, ha previsto che in materia di agibilità degli immobili e deroghe ai requisiti igienico sanitari non trovano applicazione i commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater* dell'art. 24 t.u. edilizia.

Secondo il ricorrente, la disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., in relazione all'art. 24, commi da 5-*bis* a 5-*quater,* TUEd, «in quanto la materia relativa agli standard edilizi si configura quale» livello essenziale delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale. Il passaggio sopra riportato esaurisce, in sostanza, la motivazione a sostegno della violazione del parametro costituzionale evocato, sicché la censura deve essere dichiarata inammissibile.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che «"l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (*ex multis*, sentenze n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020)" (sentenza n. 169 del 2024)» (sentenza n. 196 del 2025, punto 6.7.1. del *Considerato in diritto*; in senso analogo, sentenze n. 126, punto 4.1. del *Considerato in diritto*, e n. 106, punto 2.1. del *Considerato in diritto*, del 2025).

Tale onere non è stato adeguatamente assolto. Il ricorso, invero, si dilunga ampiamente sulla sola ricostruzione della disciplina statale di cui ai citati commi da 5-*bis* a 5-*quater* dell'art. 24, ma non sviluppa le argomentazioni a sostegno della denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., consegnando all'esame di questa Corte una censura retta da una motivazione insufficiente e con ogni evidenza assertiva.

13.– Con il terzo motivo di ricorso, viene censurato l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce il comma 3-*bis* nell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 e consente che gli interventi dallo stesso contemplati siano effettuati in deroga alle distanze minime di protezione del nastro ferroviario.

Il citato art. 3-*bis*, comma 3-*bis*, dispone che «[n]el caso di interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti alla data del 24 maggio 2024, qualora l'intervento assicuri una riduzione minima del 10 per cento dei limiti di trasmittanza previsti dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/844, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, della direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia, e della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia), e successive modifiche ed integrazioni, certificata con le modalità previste dal medesimo decreto legislativo, lo spessore delle murature esterne e degli elementi di chiusura superiori ed inferiori che racchiudono il volume riscaldato, non è computato nella determinazione dei volumi, delle altezze, delle superfici e dei rapporti di copertura, fino ad un massimo di 30 cm rispetto alla misura reale. La previsione di cui al periodo precedente si applica in deroga alle previsioni delle normative regionali e dei regolamenti edilizi comunali, nonché delle distanze minime tra edifici, delle distanze minime dai confini, delle distanze minime di protezione del nastro stradale e ferroviario e simili. Le deroghe vanno esercitate nel rispetto delle distanze minime riportate nel codice civile».

A parere del ricorrente, la disposizione censurata, consentendo di non rispettare le distanze minime di protezione del nastro ferroviario, contrasterebbe con la disciplina recata dagli artt. 49 e 60 del d.P.R. n. 753 del 1980 e violerebbe, di conseguenza, per un verso, l'art. 3 dello statuto speciale, essendo le predette disposizioni qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale, e, per l'altro, l'art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost., sempre in relazione alla citata normativa interposta, in quanto avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva statale in materia «ordine pubblico e sicurezza».

13.1.– La questione promossa in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale è fondata.

L'art. 49 del d.P.R. n. 753 del 1980 dispone che «[l]ungo i tracciati delle linee ferroviarie è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie ad una distanza, da misurarsi in proiezione orizzontale, minore di metri trenta dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia». L'art. 60 del citato d.P.R. stabilisce, invece, che tale distanza possa essere derogata previa autorizzazione della Società rete ferroviaria italiana «[q]uando la sicurezza pubblica, la conservazione delle ferrovie, la natura dei terreni e le particolari circostanze locali lo consentano», dietro richiesta dei soggetti interessati (comma

1). Viene previsto, altresì, che i «competenti uffici […] prima di autorizzare le richieste riduzioni delle distanze legali prescritte, danno, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, comunicazione alle aziende interessate delle richieste pervenute, assegnando loro un termine perentorio di giorni trenta per la presentazione di eventuali osservazioni» (comma 2), trascorso il quale «i predetti uffici possono autorizzare le riduzioni richieste» (comma 3).

L'impugnata norma regionale deroga espressamente e direttamente alla distanza minima di 30 metri prevista dalla disciplina statale, all'art. 49 del citato d.P.R. e, di conseguenza, anche al citato art. 60, in forza del quale, come si è visto, la realizzazione di interventi edilizi che non rispettino tale distanza deve essere autorizzata dai competenti uffici caso per caso.

Va, infatti, considerato che, tra le condizioni che gli uffici competenti devono valutare per concedere la deroga alla distanza prevista dalla legislazione statale, un ruolo preminente è ricoperto da quella concernente il mantenimento della sicurezza. Condizione, questa, che «richiede, innanzi tutto, la necessità di conservare adeguati spazi sui lati della ferrovia allo scopo di salvaguardare la possibilità di eseguire interventi di soccorso in linea in caso di incidenti ferroviari». Pertanto, la possibilità di derogare a tale distanza, pure prevista dalla normativa statale, deve sempre essere subordinata alla positiva valutazione che essa non comprometta in concreto «la possibilità di eseguire agevolmente interventi di soccorso (sicurezza) o implementazioni del servizio pubblico in esercizio» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 17 ottobre 2024, n. 8324).

Non risulta, del resto, fondato l'argomento speso dalla resistente, ovverosia che la deroga introdotta dalla normativa regionale non sarebbe in alcun modo in grado di condizionare l'attività degli uffici competenti di cui al citato art. 60.

La disposizione impugnata condiziona, infatti, inevitabilmente l'attività di tali uffici, i quali si troverebbero costretti ad autorizzare i suddetti interventi, determinando una disomogeneità applicativa rispetto ad altre parti del territorio nazionale.

In definitiva, la censurata normativa regionale contrasta con la disciplina statale evocata quale parametro interposto, la quale, in base ai criteri enucleati dalla giurisprudenza di questa Corte, deve essere ascritta alle norme fondamentali di riforma economico-sociale. Essa, infatti, disciplinando il settore della sicurezza del trasporto ferroviario, esprime un contenuto riformatore, riguarda settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza e risponde «"complessivamente ad un interesse"» che esige «"un'attuazione [omogenea] su tutto il territorio nazionale" (sentenza n. 1033 del 1988)» (sentenza n. 198 del 2018, punto 18.7. del *Considerato in diritto*).

13.2.– Deve, in conclusione, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce il comma 3-*bis* nell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, limitatamente alle parole «e ferroviario», per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale.

Le ulteriori censure restano assorbite.

14.– Il ricorrente ha chiesto, con il quarto motivo di ricorso, di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, anche nella parte in cui introduce il comma 3-*ter* nell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Nella specie, lo Stato censura la citata disposizione regionale in quanto essa prevede che, anche per la realizzazione di edifici nuovi, lo spessore delle murature esterne e degli elementi di chiusura superiori e inferiori che racchiudono il volume riscaldato, nonché dei solai intermedi, per gli interventi volti ad aumentare l'efficienza energetica di tali edifici non vanno computati nella determinazione dei volumi e dell'altezza massima dell'edificio.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, la riferita previsione si porrebbe in contrasto con la disciplina statale, come risultante dall'abrogazione dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 102 del 2014, avvenuta a opera dell'art. 13, comma 1, lettera *a)*, del d.lgs. n. 73 del 2020.

Per effetto di tale abrogazione, le esclusioni contemplate dalla norma regionale impugnata sarebbero ammesse dalla disciplina statale solo per interventi su edifici esistenti.

Consentendole anche per gli edifici nuovi, il legislatore sardo avrebbe, quindi, violato, in primo luogo, il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto verrebbe eluso l'obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del codice dei beni culturali e del paesaggio.

In secondo luogo, la norma impugnata contrasterebbe anche con l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., in materia di ordinamento civile, in quanto, sempre nel non distinguere tra edifici nuovi ed edifici esistenti, introdurrebbe «derog[he] di tale rilievo che, se consentite, inficiano l'essenza e la funzione del principio di pianificazione sotteso anche all'intervento del legislatore statale del 2020».

14.1.– Le questioni devono essere dichiarate inammissibili, in quanto la motivazione a supporto dell'impugnazione è carente e meramente assertiva.

Il ricorrente, infatti, non ha adeguatamente assolto all'onere di motivazione richiesto nel giudizio in via principale. In primo luogo, il ricorso, nel denunciare il mancato rispetto del principio di pianificazione in riferimento al principio di leale collaborazione non è sorretto da un adeguato impianto argomentativo, risultando difficile comprendere perché, e in che misura, il richiamato principio costituzionale sarebbe violato. In secondo luogo, anche il lamentato *vulnus* al principio di pianificazione, denunciato in riferimento all'art. 117, secondo comma lettera *l),* Cost., è sorretto da una motivazione meramente assertiva, al punto che non sono neanche spiegate, e dagli elementi offerti non risultano neppure comprensibili, le ragioni per le quali il principio di pianificazione andrebbe ricondotto entro l'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

14.2.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 dell'impugnata legge regionale, nella parte in cui introduce il comma 3-*ter* nell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, devono pertanto essere dichiarate inammissibili.

15.– Nella seconda parte del primo motivo di ricorso, lo Stato censura, poi, l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui, all'art. 2-*bis*, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 dallo stesso introdotto, consentirebbe interventi di demoricostruzione nelle zone omogenee A o in zone di particolare pregio storico o artistico, in deroga agli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica.

La norma impugnata *in parte qua* violerebbe, in primo luogo, gli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione all'art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, TUEd e, in secondo luogo, i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'intervento regionale si tradurrebbe anche in una sostanziale spoliazione delle prerogative delle amministrazioni preposte alla pianificazione del territorio, alle quali la citata normativa statale riconoscerebbe il potere di dettare prescrizioni diverse e anche più rigorose per l'effettuazione degli interventi di demolizione e ricostruzione.

15.1.– Deve preliminarmente essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni con le quali il ricorrente denuncia la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., poiché il ricorso, limitandosi sostanzialmente a indicare i dedotti parametri e argomentando in modo sintetico e meramente assertivo, non ha

adeguatamente assolto all'onere di motivazione richiesto nel giudizio in via principale.

15.2.– Le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., sono, invece, non fondate nei limiti e nei termini di seguito precisati.

L'art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, TUEd, evocato quale parametro interposto, prescrive che «[i]n ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti». La citata disposizione statale, poi, prevede – ed è tale prescrizione ad avere specifico rilievo nel presente giudizio – che «[n]elle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela».

Dal suo canto, il legislatore regionale, con la disposizione censurata, ha previsto che «[n]egli interventi, comunque denominati, che prevedano l'integrale demolizione di edifici preesistenti e la loro ricostruzione, qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra edifici, tra pareti finestrate, dalle strade e dai confini, la ricostruzione è consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti di ciascuna parte dell'edificio preesistente».

Stando alla lettera della disposizione impugnata, si vede che essa, come non manca di rilevare la resistente, definisce limiti e presupposti dell'obbligo di rispettare le distanze minime tra edifici, ma non prevede alcuna deroga espressa alle previsioni contenute nella citata normativa statale evocata quale parametro interposto.

Tanto chiarito, e in linea con quanto messo in rilievo dalla difesa regionale, gli interventi disciplinati dalla disposizione impugnata possono essere consentiti quindi solo se previsti dai piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, e, più in generale, dagli strumenti di pianificazione territoriale.

Anche sul versante della tutela paesaggistica è possibile interpretare la disposizione impugnata nel senso di superare il denunciato *vulnus* costituzionale.

Come ha chiarito la costante giurisprudenza di questa Corte, «ove la legge regionale non preveda "deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale" (così, *ex plurimis*, sentenza n. 248 del 2022). Se nella regione è vigente un Piano paesaggistico, dunque, il principio di prevalenza della tutela paesaggistica fa sì che le disposizioni del Piano debbano sempre trovare attuazione, salvo, come detto, il caso di deroghe espresse» (sentenza n. 119 del 2024, punto 26 del *Considerato in diritto*).

Non essendovi deroga espressa, gli interventi contemplati dall'impugnata norma regionale devono quindi in ogni caso rispettare le prescrizioni degli strumenti di pianificazione paesaggistica.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il denunciato contrasto con la normativa statale si rivela non sussistente, poiché la disposizione impugnata può e deve essere interpretata nel senso che gli interventi dalla stessa disciplinati devono svolgersi nei limiti e alle condizioni prescritte dall'art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, TUEd.

Di conseguenza le relative questioni di legittimità costituzionale devono essere dichiarate non fondate nei termini qui precisati.

16.– Con il secondo motivo di ricorso, viene impugnato l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-*ter*, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Tale disposizione stabilisce che «[n]egli immobili oggetto di condono edilizio realizzati in contrasto con le norme urbanistiche sono consentite, senza incremento volumetrico o di superficie coperta, unicamente opere di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia non comportanti demolizione e ricostruzione con differente sagoma. Sono fatte salve specifiche disposizioni normative aventi finalità di rigenerazione e riqualificazione urbana nonché di rinnovamento del patrimonio edilizio. Per gli immobili di cui al primo periodo è, comunque, sempre consentita la demolizione e successiva ricostruzione nel rispetto delle norme edilizie e urbanistiche vigenti».

In primo luogo, il ricorrente denuncia la violazione degli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione all'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, TUEd, poiché il legislatore regionale avrebbe introdotto un «"vincolo" ostativo» per l'esecuzione di interventi sugli immobili o sulle unità immobiliari che, in quanto oggetto di condono edilizio, dovrebbero ritenersi legittimamente esistenti e regolarmente assentiti, secondo quanto previsto dall'evocato art. 9-*bis*, comma 1-*bis*.

La norma regionale violerebbe anche l'art. 42, secondo comma, Cost., poiché arrecherebbe un pregiudizio al privato proprietario dell'immobile che, ancorché non espropriato della relativa titolarità, si vede limitata la facoltà di realizzare taluni interventi edilizi su un immobile o unità immobiliare.

16.1.– Le questioni non sono fondate.

Il ricorrente fa discendere le sue censure dal presupposto che il condono sarebbe titolo che determina «lo stato legittimo» dell'immobile ai sensi dell'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, desumendo da ciò che il proprietario dell'immobile condonato non potrebbe vedere limitato il proprio potere di realizzare interventi di incremento volumetrico.

Tale assunto è tuttavia privo di fondamento.

Occorre innanzitutto ricordare che, mediante la normativa sul condono (art. 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive»; art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» e art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326), «il legislatore nazionale, in via straordinaria e con regole *ad hoc*, ha consentito di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino ad una certa data, di natura sostanziale, in quanto difformi dalla disciplina urbanistico-edilizia (tra le altre, sentenze n. 42 del 2023, n. 68 del 2018, n. 232 e n. 50 del 2017)» (sentenza n. 142 del 2024, punto 6.6.2.1. del *Considerato in diritto*).

Il condono, pertanto, è una misura assolutamente «*extra ordinem* e destinat[a] a operare

una tantum in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso» (sentenza n. 181 del 2021, punto 10.1. del *Considerato in diritto*) e «non elide la situazione di illiceità, ma opera unicamente su due piani e in particolare "sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l'estinzione dei reati edilizi [e] su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e l'estinzione dell'illecito amministrativo)" (sentenze n. 44 del 2023 e n. 70 del 2008)» (ancora sentenza n. 142 del 2024, punto. 6.6.2.1. del *Considerato in diritto*).

Dalla limitata portata delle sanatorie straordinarie consegue che «l'immobile che ne è oggetto non può giovarsi delle normative che riconoscono vantaggi edilizi che esorbitino dagli interventi di manutenzione, ordinaria o straordinaria, e di ristrutturazione finalizzati alla tutela dell'integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità» (ancora sentenza n. 142 del 2024, punto. 6.6.2.1. del *Considerato in diritto*). È stato peraltro chiarito che il divieto di riconoscere «benefici edilizi per gli immobili abusivi [...] assurge a principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica e, come tale, costituisce limite della potestà legislativa primaria» delle regioni a statuto speciale (sempre sentenza n. 142 del 2024, punto 6.6.2. del *Considerato in diritto*, e, in senso analogo, la sentenza n. 24 del 2022, punto 5.3.2. del *Considerato in diritto*).

Pertanto, i limiti posti dalla norma impugnata sono coerenti con il carattere straordinario e con gli effetti del condono edilizio e non contrastano con i parametri evocati.

16.2.– Tale conclusione non muta, e anzi viene confermata, anche prendendo in considerazione quanto disposto dall'art. 1, comma 23, della legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028), che ha modificato il comma 10 dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Il citato art. 5, al comma 9, stabilisce che «[a]l fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:

a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;

b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;

c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;

d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti».

A seguito della modifica in discorso, il comma 10, che qui rileva, stabilisce che «[g]li interventi di cui al comma 9 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 o conseguito il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, anche ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326».

In sostanza, con la richiamata normativa, il legislatore statale ha inteso consentire, per le finalità espressamente indicate, aumenti volumetrici anche per gli immobili oggetto di condono e, per inciso, deve essere messa in evidenza la circostanza che tale normativa è già in grado di esplicare i propri effetti nell'ordinamento regionale sardo, in quanto l'art. 2-*ter*, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 fa espressamente salve specifiche disposizioni normative aventi finalità di rigenerazione e riqualificazione urbana, nonché di rinnovamento del patrimonio edilizio.

La citata novella legislativa non smentisce, tuttavia, le conclusioni qui raggiunte, per l'assorbente ragione che, se pure l'ordinamento statale ammette oggi che gli immobili condonati usufruiscano di premialità volumetriche da cui sono generalmente esclusi, tale possibilità è riconosciuta solo rispetto a predeterminate (per quanto ampie) finalità.

In altri termini, il novellato art. 5, comma 10, si atteggia a norma speciale che, in quanto tale, conferma il principio generale del divieto di benefici volumetrici, derivante dalla natura *extra ordinem* del condono edilizio.

16.3.– Tanto chiarito, l'impugnata normativa regionale, impedendo, per un verso, gli aumenti volumetrici e consentendo, per l'altro, la realizzazione di interventi finalizzati alla tutela dell'integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità, è pienamente conforme al quadro normativo e giurisprudenziale in materia edilizia.

Inoltre, il legislatore regionale, consentendo gli interventi volti a tutelare l'integrità della costruzione, non ha neppure leso lo statuto costituzionale del diritto di proprietà, di cui all'evocato art. 42, secondo comma, Cost., posto che, come ha avuto modo di chiarire questa Corte nella sentenza n. 238 del 2000, punto 3 del *Considerato in diritto*, devono considerarsi contrastanti con il citato parametro costituzionale solo quelle disposizioni che ostacolano gli interventi «aventi quale unica finalità la tutela della integrità della costruzione e la conservazione della sua funzionalità, senza alterare l'aspetto esteriore (sagoma e volumetria) dell'edificio».

16.4.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-*ter*, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, promosse in riferimento agli artt. 3 dello statuto speciale, 117, secondo comma, lettera *s)*, e 42, secondo comma, Cost. devono essere, pertanto, dichiarate non fondate.

17.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con l'ottavo motivo di ricorso, dubita anche della legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui «apporta modifiche all'articolo 11 della legge regionale n. 23 del 1985, in materia di categorie funzionali urbanisticamente rilevanti e destinazione d'uso», denunciando il contrasto con gli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione all'art. 23-*ter* TUEd.

A parere del ricorrente, il legislatore sardo non avrebbe recepito le novità introdotte dalla citata disposizione statale in merito agli obblighi relativi all'assolvimento degli oneri urbanistici connessi al mutamento di destinazione d'uso delle singole unità immobiliari, tanto all'interno della stessa categoria funzionale (cosiddetti mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente irrilevanti o orizzontali), quanto tra categorie funzionali diverse (cosiddetti mutamenti urbanisticamente rilevanti o verticali).

17.1.– Le questioni devono essere dichiarate inammissibili, in quanto il ricorrente non ha adeguatamente assolto all'onere di motivazione richiesto nel giudizio in via principale.

Il ricorso si dilunga ampiamente sulla ricostruzione della nuova disciplina statale, ma non si sofferma né a individuare le specifiche disposizioni dell'impugnato art. 14 che sarebbero in

contrasto con il citato art. 23-*ter,* né, per altro verso, a illustrare più in generale le ragioni per le quali la censurata disciplina regionale sarebbe non conforme alla normativa statale evocata a parametro interposto.

Il ricorrente poi, nelle scarne argomentazioni esposte in atti, non si è neppure puntualmente confrontato con la portata normativa del citato art. 23-*ter*, il quale, al suo comma 3, prevede che la disciplina statale trova immediatamente attuazione, in attesa che le regioni assolvano all'obbligo di adeguarsi. Il ricorso, pertanto, non ha neppure adeguatamente considerato il contesto normativo in cui l'impugnata disposizione regionale si inserisce, incorrendo in un ulteriore profilo di inammissibilità.

Deve, quindi, essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

18.– Da ultimo, lo Stato impugna, con il nono motivo di ricorso, l'art. 18, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, il quale, modificando l'art. 15-*quater*, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, prevede che nei mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti, fermo il rispetto degli spazi per parcheggi previsti da specifiche normative di settore, lo strumento urbanistico comunale determina gli spazi per parcheggio eventualmente ritenuti necessari.

Lo Stato denuncia la violazione degli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., in relazione all'art. 23-*ter* t.u. edilizia, in quanto, contrariamente a quanto prescritto dalla citata disposizione statale, il legislatore regionale sardo avrebbe continuato a prevedere l'obbligo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi per i cambi di destinazione d'uso cosiddetti orizzontali.

18.1.– La questione di legittimità costituzionale promossa per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale è fondata.

18.1.1.– È opportuno, innanzitutto, delineare i tratti essenziali della disciplina sul mutamento di destinazione d'uso di cui al citato art. 23-*ter*, anche alla luce delle modifiche a esso apportate dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito.

Per ciò che qui rileva, il mutamento di destinazione d'uso può qualificarsi come "urbanisticamente rilevante" (detto anche "verticale") o "urbanisticamente irrilevante" (od "orizzontale").

Esso è considerato "urbanisticamente rilevante" quando segna il passaggio da una a un'altra delle cinque categorie funzionali elencate sempre dal citato art. 23-*ter*, comma 1 – *a)* residenziale; *a-bis)* turistico-ricettiva; *b)* produttiva e direzionale; *c)* commerciale; *d)* rurale –, in quanto, a prescindere dall'eventuale incremento di volumi e/o di superfici, l'uso diverso comporta un mutamento della qualità e quantità dei servizi collegati, integrando una modificazione che incide sul carico urbanistico originariamente previsto, con il conseguente aggravio di servizi. Il mutamento di destinazione d'uso, invece, è considerato urbanisticamente irrilevante quando avviene all'interno della medesima categoria funzionale e non determina alcun aggravio del carico urbanistico esistente, poiché si presume che all'interno di ciascuna delle categorie funzionali il carico urbanistico sia analogo.

Come si è già ricordato, su tale disciplina è intervenuto il d.l. n. 69 del 2024, come convertito, che, al suo art. 1, comma 1, lettera *c)*, ha modificato l'art. 23-*ter* t.u. edilizia, nell'ottica di introdurre misure di semplificazione.

Per ciò che direttamente rileva per le questioni all'odierno esame, ai sensi del nuovo comma 1-*bis* di quest'ultimo articolo, «[i]l mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto

delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni».

Per quanto riguarda, invece, il mutamento urbanisticamente rilevante, il nuovo comma 1-*ter* del medesimo articolo dispone che è sempre ammesso quello:

- tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere *a)* (residenziale), *a-bis)* (turistico ricettiva), *b)* (produttiva e direzionale) e *c)* (commerciale);

- di una singola unità immobiliare, ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, «nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-*quater* e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni».

Il regime urbanistico del mutamento di destinazione d'uso della singola unità immobiliare di cui al menzionato comma 1-*ter* è disciplinato dal comma 1-*quater*. Tale comma, ribadendo che detto mutamento è «sempre consentito», sia con opere che senza opere, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla destinazione prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile, dispone che:

a) il mutamento in questione non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale, previsto dal d.m. n. 1444 del 1968 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150;

b) resta fermo nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria.

Come ricorda il Presidente del Consiglio dei ministri, la finalità delle modifiche introdotte con il d.l. n. 69 del 2024, come convertito, è quella di agevolare i mutamenti di destinazione d'uso; finalità che trova una giustificazione nella circostanza che, nelle zone A), B) e C) di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, tale mutamento avviene tendenzialmente in un contesto già urbanizzato, ove l'incremento del carico urbanistico si presume pertanto compensato o ridimensionato.

Da ciò deriva la previsione che non è necessario corrispondere gli oneri di urbanizzazione primaria, in quanto la relativa richiesta si tradurrebbe in una sostanziale duplicazione di costi a fronte dell'unicità dei servizi già predisposti nella zona interessata. Continua, invece, a essere dovuto, ove previsto e nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria, i quali non possono essere ritenuti come un'automatica duplicazione di costi, in quanto funzionali alla vita di relazione degli abitanti della zona interessata (sugli oneri di urbanizzazione si veda, da ultimo, anche la sentenza n. 61 del 2026, punto 9 del *Considerato in diritto*).

18.1.2.– Tanto premesso, l'impugnata norma regionale, tenendo fermo l'obbligo di dotazione dei parcheggi per i cambi di destinazione d'uso cosiddetti orizzontali, contrasta con la disciplina di cui al citato art. 23-*ter*.

Al fine di sostenere la legittimità dell'intervento del legislatore regionale sardo, la resistente deduce che l'esonero dall'obbligo di dotazione minima dei parcheggi di cui all'evocata disciplina statale troverebbe applicazione solamente per le modifiche di destinazione d'uso cosiddetto verticale.

La tesi non può trovare accoglimento.

Seppure – come rileva la difesa regionale – la lettera del citato art. 23-*ter*, comma 1-*quater,* faccia riferimento al solo mutamento di destinazione d'uso cosiddetto verticale, l'interpretazione della disciplina nel suo complesso induce a concludere nel senso che l'esonero in parola si estende necessariamente anche ai mutamenti di destinazione d'uso cosiddetti orizzontali.

Come si è visto, infatti, nell'impianto risultante dalle modifiche introdotte dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito, il mutamento di destinazione d'uso all'interno della medesima categoria funzionale è sorretto dal principio dell'indifferenza funzionale tra destinazioni d'uso omogenee, in quanto si presume che, in queste ipotesi, tale mutamento non comporti variazioni significative dei corrispondenti carichi urbanistici, ossia non incida sul fabbisogno di dotazioni territoriali, quali, ad esempio, proprio gli spazi pubblici destinati a parcheggio.

Alla luce dell'interpretazione sistematica della disciplina introdotta dal novellato art. 23-*ter* l'esonero dal vincolo della dotazione di parcheggi, previsto espressamente per i cambi cosiddetti verticali, deve, quindi, necessariamente essere esteso anche a quelli orizzontali.

Del resto, se detto esonero non dovesse ritenersi operante anche per questi ultimi si giungerebbe alla paradossale conclusione che il vincolo in parola non varrebbe per i cambi di destinazione d'uso verticale, che comportano un maggior aggravio sul carico urbanistico, ma varrebbe per quelli orizzontali, che ne comportano uno minore.

In definitiva, la disciplina regionale impugnata è difforme dalla disciplina desumibile dalla lettura sistematica del citato art. 23-*ter*, comma 1-*ter*, che, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale, opera come limite generale all'esercizio della potestà legislativa primaria della Regione autonoma della Sardegna in materia di edilizia e urbanistica. Esso, infatti, si caratterizza per l'innovatività del contenuto normativo, tenuto anche conto della finalità di semplificazione della disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli immobili e delle unità immobiliari, con la regolamentazione degli oneri e degli obblighi connessi, e quindi riguarda certamente un settore di rilevante importanza che esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

18.2.– Deve pertanto essere dichiarata anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera *a)*, dell'impugnata legge regionale, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale.

Le ulteriori censure restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 17 giugno 2025, n. 18 (Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105), nella parte in cui introduce l'art. 2-*bis*, comma 3, nella legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme regionali di controllo dell'attività urbanistico edilizia);

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 3-*bis*, comma 3-*bis*, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, limitatamente alle parole «e ferroviario»;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 4, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985;

4) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *d)*, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025;

5) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui, introducendo l'art. 7-*quater*, commi 3, lettere *d)* ed *e)*, e 6, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, consente di derogare ai parametri di aeroilluminazione di cui al decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione);

6) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025;

7) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 16, comma 3, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985;

8) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-*bis*, comma 5, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

9) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce il comma 3-*ter* nell'art. 3-*bis*, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, promosse, in riferimento agli artt. 5, 120 e 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 7-*quater*, comma 1, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

11) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. e 3 dello statuto reg. Sardegna, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

12) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. e 3 dello statuto reg. Sardegna, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

13) *dichiara* non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-*bis*, comma 5, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

14) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg.

Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-*ter*, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s)*, e 42, secondo comma, Cost. e all'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Maria Alessandra SANDULLI, Redattrice

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

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.