



**Fondazione de Iure Publico**  
**Centro Studi Giuridici sulla Pubblica Amministrazione**  
20124 MILANO Corso Italia, 8 Tel. 02.66989008 Fax. 02.67384578  
<http://www.deiurepublico.it>

# **Regolamento edilizio-tipo (R.E.T.) e confini dell'autonomia comunale in materia edilizia**

*Dispensa a cura  
dell'Avv. Bruno Bianchi  
Presidente Fondazione de Iure Publico*



**CORSO FORMATIVO ONLINE**  
**martedì 27 giugno 2023**



***Regolamento edilizio-tipo (R.E.T.)  
e confini dell'autonomia comunale in materia edilizia***

1. L'autonomia comunale in materia edilizia: fondamenti costituzionali e riferimenti legislativi. L'articolo 2, comma 4 e l'articolo 4, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001.  
Pag. 4
2. Il Regolamento edilizio-tipo (R.E.T): l'articolo 4, comma 1-sexies del D.P.R. n. 380/2001 e l'Intesa del 20 ottobre 2016 in sede di Conferenza Unificata.  
Pag. 5
3. Il recepimento dell'Intesa nella Regione Lombardia: la D.G.R. 24 ottobre 2018 – n. XI/695. L'abrogazione dell'articolo 28 della L.R. n. 12/2005.  
Pag. 7
4. L'allegato A alla D.G.R. 24 ottobre 2018 – n. XI/695: lo schema di Regolamento edilizio-tipo.  
Pag. 10
5. L'allegato B alla D.G.R. 24 ottobre 2018 – n. XI/695: le definizioni tecniche uniformi.  
Pag. 12
6. L'Allegato C alla D.G.R. 24 ottobre 2018 – n. XI/695: la ricognizione delle disposizioni incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia, aventi uniforme e diretta applicazione sul territorio regionale.  
Pag.14
7. L'Allegato D alla D.G.R. 24 ottobre 2018 – n. XI/695: le indicazioni ai Comuni per l'adozione dello schema di Regolamento edilizio-tipo regionale. Le tempistiche per l'adeguamento dei Regolamenti edilizi comunali allo schema-tipo.  
Pag. 17
8. Finalità del Regolamento edilizio-tipo ed inquadramento normativo. La giurisprudenza costituzionale sul tema.  
Pag.18
9. Il Regolamento edilizio-tipo può dirsi lesivo dell'autonomia comunale?  
Pag. 21
10. La prassi della cd. «validazione» nell'ambito del regolamento edilizio: profili di rilievo anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 217 del 2022.  
Pag. 22

1. *L'autonomia comunale in materia edilizia: fondamenti costituzionali e riferimenti legislativi. L'articolo 2, comma 4 e l'articolo 4, comma 1 del D.P.R. n. 380/2001.*

La presente disamina, nel fornire un'approfondita trattazione del regolamento edilizio-tipo (R.E.T.) - chiarendone i tratti principali con specifico riferimento al recepimento da parte della Regione Lombardia dell'Intesa adottata in sede di Conferenza Unificata nel 2016 ed alla successiva fase di adeguamento dei regolamenti edilizi comunali allo schema-tipo - intende fornire un approfondimento in merito all'autonomia comunale in materia edilizia, soffermandosi in particolare sul decisivo tema concernente i confini a cui soggiace la potestà regolamentare.

Al riguardo appare prioritario definire il quadro normativo attuale che segna la cornice nella quale si inquadrano le questioni che verranno complessivamente illustrate ed esaminate.

A tal uopo occorre preliminarmente ricordare che la Costituzione colloca tra i principi fondamentali l'articolo 5, con cui si dispone che *«la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento»*.

Sulla scorta del dettato costituzionale, stante il rilievo che assumono le autonomie locali ed il decentramento amministrativo, preme rammentare che in relazione a quest'ultimo profilo il Titolo V della Parte Seconda della Costituzione - oggetto di riforma con l. cost. n. 3 del 2001 - all'articolo 114, comma 2, sancisce che *«i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione»* ed al comma sesto dell'articolo 117 afferma che *«[...] I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite»*.

Significativa importanza assume, inoltre, l'articolo 118, che al primo comma attribuisce ai Comuni, quali enti territorialmente più prossimi al cittadino, le *«funzioni amministrative»* - salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - stabilendo, al comma secondo, che *«i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»*.

Tra le fonti di rango primario deve ricordarsi che l'articolo 3 del D.lgs. n. 267/2000 (cd. *«Testo Unico Enti Locali»*) - rubricato *«Autonomia dei comuni e delle province»* - al primo comma sancisce che *«le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome»*: per quanto qui di interesse, si evidenzia che al comma secondo il Comune viene definito come *«l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo»* ed al comma quarto se ne afferma l'*«autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa»*, nonché quella impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica. Il comma quinto della disposizione prevede, infine, che *«i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di*



*sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».*

Orbene, con precipuo riferimento alla materia edilizia occorre evidenziare che il D.P.R. n. 380/2001 (cd. «Testo Unico Edilizia») al comma quarto dell'articolo 2 (rubricato «Competenze delle regioni e degli enti locali») dispone che «i comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, disciplinano l'attività edilizia», salvo specificare, al primo comma dell'articolo 4 (rubricato «Regolamenti edilizi comunali») che «il regolamento che i comuni adottano ai sensi dell'articolo 2, comma 4, deve contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi».

2. *Il Regolamento edilizio-tipo (R.E.T): l'articolo 4, comma 1-sexies del D.P.R. n. 380/2001 e l'Intesa del 20 ottobre 2016 in sede di Conferenza Unificata.*

Il medesimo articolo 4 del D.P.R. n. 380/2001 - al comma 1-sexies - ha previsto che il Governo, le Regioni e le autonomie locali, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludessero «in sede di Conferenza unificata accordi [...] o intese [...] per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. Ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione, tali accordi costituiscono livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il regolamento edilizio-tipo, che indica i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico, è adottato dai comuni nei termini fissati dai suddetti accordi, comunque entro i termini previsti dall'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni».

Tale norma è stata inserita nell'articolato del cd. «Testo unico edilizia» nel 2014 dal primo comma dell'articolo 17-bis del cd. «Decreto Sblocca Italia<sup>1</sup>» ed all'indomani della sua introduzione ha sollevato alcune critiche, tanto da essere anche oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale che ha condotto alla pronuncia n. 125/2017, con la quale sono state tuttavia dichiarate non fondate le questioni sottoposte al vaglio della Corte costituzionale<sup>2</sup>.

Nonostante le riserve mostrate a livello istituzionale - oltre che da parte della dottrina<sup>3</sup> - in attuazione della suddetta normativa, il 20 ottobre 2016 - in sede di Conferenza unificata - è stata approvata l'«Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l'adozione del regolamento edilizio-tipo di cui all'articolo 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380».

---

<sup>1</sup> D.L. n. 133/2014, convertito, con modificazioni dalla L. n. 164/2014.

<sup>2</sup> Per un approfondimento sul punto cfr. par. 8.

<sup>3</sup> Per i profili critici individuati all'indomani dell'introduzione della previsione di cui al comma 1-sexies dell'articolo 4 del D.P.R. n. 380/2001 cfr. BALLARI S., *Regolamento edilizio unico: rapporti con la disciplina regionale e locale*, in *Il Piemonte delle autonomie, Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione* (<https://www.piemonteautonomie.it/regolamento-edilizio-unico-rapporti-con-la-disciplina-regionale-e-locale/>); BELLOMIA S., *Il regolamento edilizio tra autonomia comunale e regolamento tipo*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, suppl. al n. 6/2014.

Tre articoli definiscono il contenuto dell'Intesa *de qua*: l'articolo 1 - «Adozione del regolamento edilizio tipo» - al primo comma afferma che «ai sensi dell'art. 4, comma 1-sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 è approvato lo schema di regolamento edilizio tipo (allegato 1) e i relativi allegati recanti le definizioni uniformi (allegato A) e la raccolta delle disposizioni sovraordinate in materia edilizia (allegato B), che formano parte integrante della presente intesa». Il secondo comma sancisce che «ai sensi del medesimo art. 4, comma 1-sexies, del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, lo schema di regolamento edilizio tipo e i relativi allegati costituiscono livelli essenziali delle prestazioni concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Il terzo comma prevede che «in conformità all'art. 2, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità della presente intesa, compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione».

L'articolo 2 - rubricato «Modalità e termini di attuazione» - ha previsto, al primo comma, che «entro il termine di centottanta giorni dall'adozione della presente intesa, le regioni ordinarie provvedono al recepimento dello schema di regolamento edilizio tipo e delle definizioni uniformi nonché all'integrazione e modificazione, in conformità alla normativa regionale vigente, della raccolta delle disposizioni sovraordinate in materia edilizia», stabilendo inoltre che «con il medesimo atto di recepimento, le regioni, nel rispetto della struttura generale uniforme dello schema di regolamento edilizio tipo approvato, possono specificare e/o semplificare l'indice. Le regioni, altresì, individuano, alla luce della normativa regionale vigente, le definizioni aventi incidenza sulle previsioni dimensionali contenute negli strumenti urbanistici e, ove necessario, in via transitoria possono dettare indicazioni tecniche di dettaglio ai fini della corretta interpretazione di tali definizioni uniformi in fase di prima applicazione. L'atto di recepimento regionale stabilisce altresì i metodi, le procedure e i tempi, comunque non superiori a centottanta giorni, da seguire per l'adeguamento comunale, ivi comprese specifiche norme transitorie volte a limitare i possibili effetti dell'adeguamento sui procedimenti in itinere (permessi di costruire, Scia, sanatorie, piani attuativi, progetti unitari convenzionati)».

Ai sensi del comma secondo «il Governo, le regioni ordinarie e gli enti locali si impegnano ad utilizzare le definizioni uniformi nei propri provvedimenti legislativi e regolamentari, che saranno adottati dopo la data di sottoscrizione della presente intesa, fermo restando quanto previsto dal comma 3»: il comma terzo, in particolare, ha disposto che entro il termine stabilito dalle regioni nell'atto di recepimento regionale e comunque non oltre centottanta giorni decorrenti dal medesimo atto di recepimento, «i comuni adeguano i propri regolamenti edilizi per conformarli allo schema di regolamento edilizio tipo e relativi allegati, come eventualmente specificati e integrati a livello regionale». Decorso il termine di cui al primo periodo entro il quale i Comuni sono tenuti ad adeguare i propri regolamenti edilizi, «le definizioni uniformi e le disposizioni sovraordinate in materia edilizia trovano diretta applicazione, prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili. In caso di mancato recepimento regionale i comuni possono comunque provvedere all'adozione dello schema di regolamento edilizio tipo e relativi allegati».

È importante sottolineare che il comma quarto ha previsto che «il recepimento delle definizioni uniformi non comporta la modifica delle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici vigenti, che continuano ad essere regolate dal piano comunale vigente ovvero adottato alla data di sottoscrizione della presente intesa».

Con il comma quinto si è stabilito che «laddove al momento della sottoscrizione dell'intesa siano vigenti norme regionali che prevedono termini perentori entro i quali i comuni sono tenuti ad adeguare i propri strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica ai contenuti delle normative regionali, il recepimento

*comunale dello schema di regolamento edilizio tipo e relativi allegati, avviene entro il medesimo termine, secondo le modalità di gestione della fase transitoria definite dalle regioni stesse».*

Mediante l'articolo 3 sono state fornite delle indicazioni in ordine al «Monitoraggio, aggiornamenti e ulteriori semplificazioni», prevedendo al primo comma che «il Governo, le regioni ordinarie e i comuni si impegnano a realizzare attività di monitoraggio sull'attuazione del regolamento edilizio tipo con cadenza almeno annuale. Per la realizzazione di tali attività è istituito un apposito gruppo di lavoro composto dal Governo le regioni e l'ANCI». A mente del comma secondo «sulla base degli esiti dell'attività di monitoraggio, si procede, ove necessario all'aggiornamento, previo accordo tra i soggetti di cui al comma 1 in Conferenza unificata, dello schema di regolamento edilizio tipo e delle definizioni uniformi».

Il comma terzo impone al Governo, alle regioni ordinarie ed ai comuni di impegnarsi «all'aggiornamento della raccolta delle disposizioni sovraordinate in materia edilizia, da effettuarsi a cura di ciascuna amministrazione centrale, per la parte di propria competenza e di ciascuna regione ordinaria per le rispettive parti ed è pubblicato sul sito web della regione e sul sito della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti».

Assume rilievo infine la previsione del comma quarto secondo cui «il Governo, le regioni ordinarie e i comuni, si impegnano altresì a proseguire in modo condiviso attività sistematiche di semplificazione delle norme statali e delle procedure in materia edilizia, alla luce degli obiettivi stabiliti nell'Agenda per la semplificazione, al fine di assicurare, anche attraverso accordi o linee guida, uniformità all'interpretazione e all'attuazione delle norme vigenti in materia edilizia».

L'Intesa si compone poi dell'allegato 1, contenente lo «SCHEMA DI REGOLAMENTO EDILIZIO TIPO»; dell'allegato A, recante il «QUADRO DELLE DEFINIZIONI UNIFORMI» – composto da 42 voci – e dell'allegato B, recante la «RICOGNIZIONE DELLE DISPOSIZIONI INCIDENTI SUGLI USI E LE TRASFORMAZIONI DEL TERRITORIO E SULL'ATTIVITÀ EDILIZIA», così suddivise:

- A. DISCIPLINA DEI TITOLI ABILITATIVI, DELL'ESECUZIONE DEI LAVORI E DEL CERTIFICATO DI CONFORMITÀ EDILIZIA E DI AGIBILITÀ
- B. REQUISITI E PRESUPPOSTI STABILITI DALLA LEGISLAZIONE URBANISTICA E SETTORIALE CHE DEVONO ESSERE OSSERVATI NELL'ATTIVITÀ EDILIZIA
- C. VINCOLI E TUTELE
- D. NORMATIVA TECNICA
- E. REQUISITI TECNICI E PRESCRIZIONI SPECIFICHE PER ALCUNI INSEDIAMENTI O IMPIANTI.

3. *Il recepimento dell'Intesa nella Regione Lombardia: la D.G.R. 24 ottobre 2018 – n. XI/695. L'abrogazione dell'articolo 28 della l.r. n. 12/2005.*

La Regione Lombardia ha recepito l'Intesa tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l'adozione del regolamento Edilizio-Tipo (R.E.T.) mediante la D.G.R. n. XI/695 del 24 ottobre 2018, pubblicata sul B.U.R.L. n. 44, Serie Ordinaria, del 31 ottobre 2018.

Sono stati approvati, come allegati alla delibera, lo schema di Regolamento Edilizio-Tipo (Allegato A), le definizioni tecniche uniformi (Allegato B), la ricognizione delle disposizioni incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia, aventi uniforme e diretta applicazione

sul territorio regionale (Allegato C) e le indicazioni ai Comuni per l'adozione dello schema di Regolamento edilizio-tipo regionale (Allegato D).

L'atto di recepimento ha disposto che i Comuni, con le indicazioni di cui all'allegato D, provvedano alla conformazione del regolamento edilizio secondo lo schema di Regolamento edilizio-tipo di cui all'allegato A, richiamando le definizioni tecniche uniformi di cui all'Allegato B e riorganizzando compiutamente le norme regolamentari in materia edilizia di propria competenza secondo la struttura generale uniforme di cui all'Allegato C.

È stato deliberato, invero: «[...] 1. di recepire l'Intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e i Comuni concernente l'adozione del Regolamento Edilizio Tipo (RET), di cui all'articolo 4, comma 1 sexies del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sottoscritta in sede di Conferenza Unificata il 20 ottobre 2016 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, n. 268 del 16 novembre 2016;

2. di approvare i seguenti allegati che formano parte integrante e sostanziale del presente atto:

1. Schema di regolamento edilizio-tipo (Allegato A);
2. Definizioni tecniche uniformi (Allegato B);
3. Ricognizione delle disposizioni incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia, aventi uniforme e diretta applicazione sul territorio regionale (Allegato C);
4. Indicazioni ai Comuni per l'adozione dello schema di Regolamento edilizio tipo regionale (Allegato D);

3. di stabilire che i Comuni, con le indicazioni di cui all'allegato D, provvedono alla conformazione del regolamento edilizio entro 180 giorni dall'efficacia del presente atto, secondo lo schema di Regolamento Edilizio Tipo di cui all'allegato A, richiamando le definizioni tecniche uniformi di cui all'Allegato B, e riorganizzando compiutamente le norme regolamentari in materia edilizia di propria competenza secondo la struttura generale uniforme di cui all'Allegato C;

4. di stabilire che, decorso il termine di cui al punto precedente, le definizioni uniformi e le disposizioni sovraordinate in materia edilizia trovano diretta applicazione, prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili, e che le definizioni aventi incidenza sulle previsioni dimensionali urbanistiche avranno Serie Ordinaria n. 44 - Mercoledì 31 ottobre 2018 – 22 – Bollettino Ufficiale comunque efficacia a partire dal primo aggiornamento complessivo di tutti gli atti del PGT; sono comunque fatti salvi i procedimenti urbanistici ed edilizi avviati al momento dell'efficacia della presente delibera;

5. di stabilire che la Regione potrà provvedere, con decreto dirigenziale, ad aggiornare i contenuti degli Allegati del presente Atto, al fine di assicurare la coerenza con le norme statali e regionali, e a introdurre correzione di errori materiali e modifiche di carattere formale degli Allegati;

6. di disporre che la struttura regionale competente per materia provvederà a definire, con decreto dirigenziale, le modalità per un'attività di monitoraggio e di verifica dell'implementazione del regolamento edilizio;

7. di disporre la pubblicazione della presente deliberazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia e sul portale istituzionale di Regione Lombardia sezione amministrazione trasparente ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33;

8. di trasmettere copia della presente deliberazione al Consiglio Regionale;

9. di dare atto che il presente atto non comporta oneri per il bilancio regionale».

Giova sottolineare che la L.R. n. 12/2005 (cd. «Legge per il governo del territorio») recava una puntuale disciplina in ordine al «Regolamento edilizio» all'articolo 28<sup>4</sup>: tale norma è stata abrogata nel 2019 ad opera cd. «Legge sulla rigenerazione urbana e territoriale<sup>5</sup>», che – per quanto qui di interesse – ha novellato la legge regionale per il governo del territorio nell'ottica di riallinearne le disposizioni alla normativa statale.

Da ultimo si evidenzia che l'articolo 29 della L.R. 12/2005 stabilisce la «Procedura di approvazione del regolamento edilizio», disponendo che «il regolamento edilizio è adottato e approvato dal consiglio comunale con la procedura prevista dai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 14 e previa acquisizione del parere sulle norme di carattere igienico-sanitario da parte dell'ASL; il parere è reso entro sessanta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il parere si intende reso favorevolmente».

Si osserva come la norma *de qua* – oltre a prevedere l'acquisizione preventiva del parere in ordine alle norme igienico-sanitarie – formuli un espresso rinvio al procedimento stabilito dai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 14 (il quale reca la disciplina in materia di «Approvazione dei piani attuativi e loro varianti. Interventi sostitutivi»): le disposizioni richiamate, in particolare, impongono che la deliberazione di adozione sia «depositata per quindici giorni consecutivi nella segreteria comunale, unitamente a tutti gli elaborati; gli atti sono altresì pubblicati nel sito informatico dell'amministrazione comunale; del deposito e della pubblicazione nel sito informatico dell'amministrazione comunale è data comunicazione al pubblico mediante avviso affisso all'albo pretorio» (comma 2), che «durante il periodo di

---

<sup>4</sup> L'articolo 28 («Regolamento edilizio») della L.R. n. 12/2005 al primo comma stabiliva che: «Il regolamento edilizio comunale disciplina, in conformità alla presente legge, alle altre leggi in materia edilizia ed alle disposizioni sanitarie vigenti:

a) le modalità di compilazione dei progetti di opere edilizie, nonché i termini e le modalità per il rilascio del permesso di costruire, ovvero per la presentazione della denuncia di inizio attività; qualora il comune non provveda si applicano le disposizioni della presente legge;

b) le modalità di compilazione dei progetti di sistemazione delle aree libere da edificazione e delle aree verdi in particolare e le modalità per la relativa valutazione;

c) le modalità per il conseguimento del certificato di agibilità;

d) le modalità per l'esecuzione degli interventi provvisori di cantiere, in relazione alla necessità di tutelare la pubblica incolumità e le modalità per l'esecuzione degli interventi in situazioni di emergenza;

e) la vigilanza sull'esecuzione dei lavori, in relazione anche alle disposizioni vigenti in materia di sicurezza, con particolare riguardo all'obbligo di installazione di sistemi fissi di ancoraggio al fine di prevenire le cadute dall'alto;

f) la manutenzione e il decoro degli edifici, delle recinzioni prospicienti ad aree pubbliche e degli spazi non edificati;

g) l'apposizione e la conservazione dei numeri civici, delle targhe con la toponomastica stradale, delle insegne, delle strutture pubblicitarie e di altri elementi di arredo urbano;

h) le norme igieniche di particolare interesse edilizio, in armonia con il regolamento locale di igiene;

i) la composizione e le attribuzioni della commissione edilizia, se istituita, ai sensi dell'articolo 30.

i bis) le modalità di compilazione dei progetti delle opere viabilistiche e dei progetti di sistemazione delle aree verdi annesse, di rispetto e sicurezza, come svincoli, rotonde e banchine laterali;

i ter) le modalità per il conseguimento della certificazione energetica degli edifici;

i quater) le modalità per il rispetto del principio dell'invarianza idraulica e idrologica, secondo quanto previsto dall'articolo 58 bis, comma 4»; al secondo comma si prevedeva che «il regolamento edilizio non può contenere norme di carattere urbanistico che incidano sui parametri urbanistico-edilizi previsti dagli strumenti della pianificazione comunale».

<sup>5</sup> La norma è stata abrogata dall'articolo 5, comma 1, lettera c) della L.R. n. 18/2019.

pubblicazione, chiunque ha facoltà di prendere visione degli atti depositati e, entro quindici giorni decorrenti dalla scadenza del termine per il deposito, può presentare osservazioni» (comma 3) ed infine che - entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di presentazione delle osservazioni - il Consiglio Comunale approvi il regolamento edilizio, decidendo nel contempo sulle osservazioni presentate.

4. *L'allegato A alla D.G.R. 24 ottobre 2018 – n. XI/695: lo schema di Regolamento edilizio-tipo.*

L'allegato A alla D.G.R. 24 ottobre 2018, n. XI/695, reca lo schema di Regolamento edilizio-tipo regionale, il quale definisce l'impianto strutturale al quale i regolamenti comunali - nell'ottica di uniformità perseguita - devono conformarsi.

Come si evince dall'«Indice» indicato dal legislatore regionale, il regolamento edilizio si articola in due Parti: una Prima Parte denominata «*Principi generali e disciplina generale dell'attività edilizia*» ed una Seconda Parte denominata «*Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia*».

Nella Prima Parte - «*Principi generali e disciplina generale dell'attività edilizia*» - deve essere richiamata e non riprodotta la disciplina generale dell'attività edilizia operante in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e regionale, la cui individuazione è propedeutica al rispetto del principio di non duplicazione.

Difatti, al fine di evitare inutili duplicazioni di disposizioni statali e regionali, si prevede che la Prima Parte dei regolamenti edilizi si limiti a «*richiamare, con apposita formula di rinvio, la disciplina relativa alle materie di seguito elencate, la quale pertanto opera direttamente senza la necessità di un atto di recepimento nei regolamenti edilizi*»:

- a) le definizioni uniformi dei parametri urbanistici ed edilizi;
- b) le definizioni degli interventi edilizi e delle destinazioni d'uso;
- c) il procedimento per il rilascio e la presentazione dei titoli abilitativi edilizi e le modalità di controllo degli stessi;
- d) la modulistica unificata edilizia, gli elaborati e la documentazione da allegare alla stessa;
- e) i requisiti generali delle opere edilizie, attinenti:
  - e.1. ai limiti inderogabili di densità, altezza, distanza fra i fabbricati e dai confini;
  - e.2. ai rispetti (stradale, ferroviario, aeroportuale, cimiteriale, dei corsi d'acqua, degli acquedotti e impianti di depurazione, degli elettrodotti, dei gasdotti, del demanio marittimo);
  - e.3. alle servitù militari;
  - e.4. agli accessi stradali;
  - e.5. alle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante;
  - e.6. ai siti contaminati;
- f) la disciplina relative agli immobili soggetti a vincoli e tutele di ordine paesaggistico, ambientale, storico culturale e territoriale;
- g) le discipline settoriali aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, tra cui la normativa sui requisiti tecnici delle opere edilizie e le prescrizioni specifiche stabilite dalla normativa statale e regionale per alcuni insediamenti o impianti»<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Allegato A alla D.G.R. 24 ottobre 2018 – n. XI/695.

La Parte Seconda, come anticipato, è quella deputata a dettare le «*Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia*», costituendo dunque il *corpus* dell'articolato, la cui puntuale individuazione contenutistica è rimessa ai singoli Comuni seppur nel rispetto della struttura indicata dallo schema-tipo.

Si prescrive, in particolare, che le previsioni regolamentari vengano ripartite nell'ambito di cinque Titoli complessivi, ciascuno dei quali riguardante un differente profilo dell'attività urbanistico-edilizia e suddiviso - a sua volta - in distinti Capi aventi ad oggetto aspetti puntuali legati alle materie che vengono in rilievo. Lo schema indicato è il seguente:

#### **TITOLO I - DISPOSIZIONI ORGANIZZATIVE E PROCEDURALI**

*Capo I - SUE, SUAP e organismi consultivi*

*Capo II - Altre procedure e adempimenti edilizi*

#### **TITOLO II - DISCIPLINA DELLA ESECUZIONE DEI LAVORI**

*Capo I - Norme procedimentali sull'esecuzione dei lavori*

*Capo II - Norme tecniche sull'esecuzione dei lavori*

#### **TITOLO III - DISPOSIZIONI PER LA QUALITÀ URBANA, PRESCRIZIONI COSTRUTTIVE E FUNZIONALI**

*Capo I - Disciplina dell'oggetto edilizio*

*Capo II - Disciplina degli spazi aperti, pubblici o di uso pubblico*

*Capo III Tutela degli spazi verdi e dell'ambiente*

*Capo IV infrastrutture e reti tecnologiche*

*Capo V Recupero urbano, qualità architettonica e inserimento paesaggistico*

*Capo VI Elementi costruttivi*

#### **TITOLO IV - VIGILANZA E SISTEMI DI CONTROLLO**

#### **TITOLO V -NORME TRANSITORIE<sup>7</sup>.**

Ferme le ulteriori indicazioni puntuali fornite dallo schema - al quale si rinvia integralmente - in ordine alla precisazione delle disposizioni regolamentari collocabili nell'ambito della struttura delineata, si consente di rimandare ad appositi regolamenti comunali - laddove esistenti - che trattino, in modo specifico e coordinato con tutte le altre norme vigenti di settore, alcuni dei profili *de quibus*, come espressamente sancito in riferimento in relazione alla materia telematica o a quella del verde pubblico e privato<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> <https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/3fe3edab-2b9e-4f5a-a40a-43e692c38fb0/dgr-695-2018-adozione-regolamento-edilizio-tipo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-3fe3edab-2b9e-4f5a-a40a-43e692c38fb0-nswiDOF>

<sup>8</sup> Allegato A alla D.G.R. 24 ottobre 2018 - n. XI/695.

5. *L'allegato B alla D.G.R. 24 ottobre 2018 – n. XI/695: le definizioni tecniche uniformi.*

L'allegato B alla D.G.R. 24 ottobre 2018, n. XI/695, riporta le definizioni tecniche uniformi (DTU). A tal uopo si segnala prioritariamente che sono state integrate le voci previste dall'Intesa di R.E.T. - per un totale di 45 voci - e sono state individuate, ad opera del legislatore regionale, le definizioni aventi incidenza sulle previsioni dimensionali degli strumenti urbanistici<sup>9</sup>.

Tale individuazione, invero, assume rilievo ai fini della successiva applicazione delle definizioni tecniche uniformi, in quanto si è previsto<sup>10</sup> che decorso inutilmente il termine per l'adeguamento ad opera dei Comuni allo schema di R.E.T., le definizioni uniformi e le disposizioni sovraordinate in materia edilizia trovino diretta applicazione, prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili.

Le definizioni tecniche uniformi che hanno incidenza sulle previsioni dimensionali urbanistiche (esplicitamente individuate nell'Allegato B alla delibera) avranno efficacia solo a partire dal primo aggiornamento complessivo di tutti gli atti del Piano di Governo del Territorio (P.G.T.): sono comunque fatti salvi i procedimenti urbanistici ed edilizi già avviati al momento della pubblicazione della delibera di Giunta regionale sul B.U.R.L. (ossia il 31 ottobre 2018)<sup>11</sup>.

Orbene, passando ad una breve disamina delle voci di cui all'elenco, preliminarmente si rileva che tra quelle aggiunte al Regolamento edilizio-tipo a seguito del recepimento regionale troviamo le seguenti:

- «43 - *Superficie scolante Impermeabile dell'intervento*», non avente incidenza urbanistica e definita «*Superficie risultante dal prodotto tra la superficie interessata dall'intervento per il suo coefficiente di deflusso medio ponderale*»;
- «44 - *Altezza urbanistica\**» (acronimo «AU») avente incidenza urbanistica e definita «*Altezza convenzionale definita dal PGT da utilizzarsi nel calcolo del volume urbanistico*»;
- «45 - *Volume urbanistico\**» (acronimo «VU»), avente incidenza urbanistica e definito «*Volume convenzionale ottenuto moltiplicando la superficie lorda per l'altezza urbanistica, da utilizzarsi ai fini urbanistici*».

In ordine alle ulteriori voci è possibile menzionare, tra le altre:

- «12 - *Superficie totale\**» (acronimo STOT), avente incidenza urbanistica e definita «*Somma delle superfici di tutti i piani fuori terra, seminterrati ed interrati comprese nel profilo perimetrale esterno dell'edificio*»;
- «13 - *Superficie lorda\**» (acronimo «SL»), avente incidenza urbanistica e definita «*Somma delle superfici di tutti i piani comprese nel profilo perimetrale esterno dell'edificio escluse le superfici accessorie*»;

<sup>9</sup> <https://www.ancebrescia.it/2019/recepito-in-lombardia-il-regolamento-edilizio-tipo/>

<sup>10</sup> Cfr. Allegato D e par. 7 della presente trattazione.

<sup>11</sup> <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/Territorio/Pianificazione-comunale-e-provinciale/regolamento-edilizio-tipo/regolamento-edilizio-tipo>



- «14 - Superficie utile\*» (acronimo «SU»), avente incidenza urbanistica e definita «Superficie di pavimento degli spazi di un edificio misurata al netto della superficie accessoria e di murature, pilastri, tramezzi, sguinci e vani di porte e finestre»;
- «15 - Superficie accessoria\*» (acronimo «SA»), avente incidenza urbanistica e definita «Superficie di pavimento degli spazi di un edificio aventi carattere di servizio rispetto alla destinazione d'uso della costruzione medesima, misurata al lordo di murature, pilastri, tramezzi, sguinci, vani di porte e finestre. La superficie accessoria ricomprende:
  - i portici e le gallerie pedonali;
  - i ballatoi, le logge, i balconi e le terrazze;
  - le tettoie e le pensiline con profondità superiore a m 1,50; le tettoie e le pensiline aventi profondità uguale o inferiore a m. 1,50 sono escluse dal computo delle superfici accessoria utile e lorda;
  - le cantine poste al piano interrato, seminterrato o al primo piano fuori terra, e i vani e locali interrati e seminterrati, tutti privi dei requisiti per la permanenza continuativa di persone, e i relativi corridoi di servizio;
  - i sottotetti accessibili e praticabili per la sola porzione con altezza pari o superiore a m 1,50, ad esclusione dei sottotetti che presentino i requisiti richiesti per i locali abitabili che costituiscono superficie utile; i sottotetti accessibili e praticabili con altezza inferiore a 1,50 m sono da intendersi esclusi dal computo delle superfici accessorie, utile e lorda;
  - i vani scala interni alle unità immobiliari computati in proiezione orizzontale, per ciascun livello;
  - spazi o locali destinati alla sosta, alla manovra e al ricovero degli autoveicoli ad esclusione delle autorimesse che costituiscono attività imprenditoriale;
  - i corridoi ai piani delle camere per le strutture ricettive alberghiere come definite dalla specifica norma regionale;
  - i volumi tecnici;
  - le parti comuni, quali i locali di servizio condominiale in genere, i depositi, gli spazi comuni di collegamento orizzontale, come ballatoi o corridoi. Gli spazi comuni di collegamento verticale quali rampe, montacarichi, scale, ascensori e relativi sbarchi e gli androni condominiali, sono esclusi dal computo delle superfici accessoria utile e lorda», dove tra le note esplicative di precisa che «le murature divisorie tra le superfici accessorie e le superfici lorde saranno considerate tali sino alla mezzeria del muro comune»;
- «30 - Distanze», non avente incidenza urbanistica e definita «Lunghezza del segmento minimo che congiunge l'edificio con il confine di riferimento (di proprietà, stradale, tra edifici o costruzioni, tra i fronti, di zona o di ambito urbanistico, ecc.), in modo che ogni punto della sua sagoma rispetti la distanza prescritta», dove tra le note esplicative «si ricorda che ai fini dell'applicazione dell'art. 9 del D.M. 1444/68, la distanza tra fabbricati è misurata su tutte le linee ortogonali al piano della parete esterna di ciascuno dei fabbricati»<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Per l'elenco completo delle DTU si rinvia all'Allegato B alla D.G.R. n. XI/695/2018.

6. *L'Allegato C alla D.G.R. 24 ottobre 2018 – n. XI/695: la ricognizione delle disposizioni incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia, aventi uniforme e diretta applicazione sul territorio regionale.*

L'Allegato C alla delibera regionale di recepimento dello schema di Regolamento edilizio-tipo reca la *«Ricognizione delle disposizioni incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia, aventi uniforme e diretta applicazione sul territorio regionale»*.

In proposito deve essere preliminarmente rammentato che, mediante tale ricognizione, la Regione Lombardia ha integrato con la propria normativa le disposizioni incidenti sugli usi e sulle trasformazioni del territorio già indicate - nel relativo allegato - dall'Intesa del 2016, provvedendo pertanto a fornire un puntuale quadro di riferimento legislativo in materia a livello regionale, in attuazione di quanto espressamente stabilito in sede di Conferenza unificata.

Quanto sopra considerato che - come si legge nel preambolo della D.G.R. n. XI/695/2018 - *«[...] la sopracitata intesa:*

- persegue l'obiettivo di uniformare e semplificare i regolamenti edilizi comunali su tutto il territorio nazionale, prevedendo che essi non riproducano le disposizioni statali e regionali cogenti e auto-applicative che incidono sull'attività edilizia e che siano predisposti, anche nelle tematiche riservate all'autonomia comunale, secondo un elenco ordinato delle varie parti, valevole su tutto il territorio nazionale;*
- ha altresì lo scopo di garantire che la disciplina contenuta nei regolamenti edilizi sia guidata da principi generali, fondata su un insieme di definizioni uniformi e sviluppata secondo le specificità e le caratteristiche dei territori e nel rispetto della piena autonomia locale;*
- prevede che le Regioni a statuto ordinario recepiscano lo schema di regolamento edilizio tipo e le definizioni uniformi, provvedendo anche all'integrazione e alla modificazione della raccolta delle disposizioni sovraordinate in materia edilizia in conformità alla normativa regionale vigente, nonché all'eventuale specificazione o semplificazione dell'indice nel rispetto della struttura generale uniforme dello schema di regolamento edilizio tipo oggetto dell'intesa;*
- dispone che il recepimento regionale stabilisca altresì i metodi, le procedure e i tempi da seguire per l'adeguamento comunale, comunque non superiori a centottanta giorni dal suddetto recepimento;*
- prevede che il mancato adeguamento da parte dei comuni, nei termini previsti, comporti la diretta applicazione delle definizioni uniformi e delle disposizioni sovraordinate in materia edilizia, prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili; [...]».*

Poste dunque, anche sotto tale profilo, le finalità di uniformità e semplificazione - seppur nel rispetto delle caratteristiche e specificità territoriali locali - perseguitate dal R.E.T., il legislatore regionale - preso atto della necessità di provvedere ad *«effettuare la ricognizione delle disposizioni incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia, che trovano diretta applicazione nel territorio della Regione Lombardia, adeguandola alla ricognizione delle disposizioni incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia, contenuta nell'Allegato 1-B dell'intesa del 20 ottobre 2016»*, al dichiarato *«fine di garantire modalità idonee di adeguamento delle discipline comunali al regolamento edilizio tipo per l'ambito territoriale regionale»* - ha adempiuto all'integrazione della ricognizione normativa *de qua*, individuando - oltre alle fonti statali - quelle regionali di riferimento.

Rammentando che la D.G.R. in commento ha precisato che, decorso il termine assegnato ai Comuni per l'adeguamento dei propri regolamenti, tali disposizioni sovraordinate trovino comunque «[...] diretta applicazione, prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili [...]», occorre segnalare che il successivo allegato D – nel fornire le indicazioni per l'adeguamento - ha evidenziato che, in applicazione del cd. «*principio di non duplicazione*», i Comuni provvedono, sulla base della ricognizione normativa *de qua*, «*ad aggiornare gli eventuali richiami a norme previgenti, contenuti nei propri piani urbanistici e nei propri regolamenti incidenti sull'attività edilizia, e ad eliminare ogni connessa discordanza e duplicazione normativa presente negli stessi piani e regolamenti*», sancendo peraltro che «*la Regione pubblica e rende disponibile in formato aperto la ricognizione di cui all'Allegato III, con i relativi aggiornamenti, sul portale istituzionale di Regione Lombardia*» e che «*i Comuni non devono riportare nei propri piani urbanistici e nei propri regolamenti le norme ma solo i richiami alle stesse*».

La ricognizione normativa in parola è raggruppata – come già visto con riferimento all'allegato B dell'Intesa – in cinque lettere (A -B-C-D-E), a loro volta suddivise per materia in alcuni sottogruppi.

Non potendo, per ovvie ragioni di sinteticità, procede alla trascrizione integrale dell'Allegato *de quo* – al quale espressamente si rinvia – ci si limiterà a riportare la mera elencazione dei profili che vengono in rilievo nell'elenco:

- «A. DISCIPLINA DEI TITOLI ABILITATIVI, DELL'ESECUZIONE DEI LAVORI E DEL CERTIFICATO DI CONFORMITÀ EDILIZIA E DI AGIBILITÀ»:

A.1 Edilizia residenziale;

A.2 Edilizia non residenziale;

A.3 Impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili;

A.4 Condizioni di efficacia dei titoli edilizi e altri adempimenti generali;

A.5 Sottotetti;

A.6 Seminterrati;

- «B. REQUISITI E PRESUPPOSTI STABILITI DALLA LEGISLAZIONE URBANISTICA E SETTORIALE CHE DEVONO ESSERE OSSERVATI NELL'ATTIVITÀ EDILIZIA»:

B.1 I limiti inderogabili di densità, altezza, distanza fra i fabbricati e dai confini;

B.2 Rispetti (stradale, ferroviario, aeroportuale, cimiteriale, degli acquedotti e impianti di depurazione, degli elettrodotti, dei gasdotti, del demanio marittimo);

B.2.1 Fasce di rispetto stradali;

B.2.2 Rispetti ferroviari (tramvie, ferrovie metropolitane e funicolari terrestri su rotaia);

B.2.3 Fasce di rispetto degli aeroporti e aerodromi;

B.2.4 Rispetto cimiteriale;

B.2.5 Fascia di rispetto dei corsi d'acqua (e altre acque pubbliche);

B.2.6 Fascia di rispetto acquedotti (aree di salvaguardia delle acque superficiali e sotterranee destinate al consumo umano);

B.2.7 Fascia di rispetto dei depuratori;

B.2.8 Distanze dalle sorgenti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici;

B.2.9 Fascia di rispetto dei metanodotti;

B.2.10 Fascia di rispetto del demanio marittimo;

- B.3 Servitù militari;
- B.4 Accessi stradali;
- B.5 Zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante;
- B.6 Siti contaminati;
- B.7 Intorni aeroportuali;
- B.8 Fasce di pertinenza delle infrastrutture stradali e ferroviarie;
- B.9 Invarianza idraulica;

- «C. VINCOLI E TUTELE»:

- C.1 Beni culturali (immobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico);
- C.2 Beni paesaggistici;
- C.3 Rischio idrogeologico;
- C.4 Vincolo idraulico;
- C.5 Aree naturali protette;
- C.6 Siti della Rete Natura 2000 e tutela della biodiversità;
- C.7 Interventi soggetti a valutazione di impatto ambientale;
- C.8 Tutela qualità dell'aria;

- «D. NORMATIVA TECNICA»:

- D.1 Requisiti igienico-sanitari (dei locali di abitazione e dei luoghi di lavoro);
- D.2 Sicurezza statica e normativa antisismica;
- D.3 Opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica;
- D.4 Eliminazione e superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati pubblici e privati aperti al pubblico;
- D.5 Sicurezza degli impianti;
- D.6 Prevenzione degli incendi e degli infortuni;
- D.7 Demolizione o rimozione dell'amianto;
- D.8 Contenimento del consumo energetico degli edifici;
- D.9 Tutela dal rumore ed isolamento acustico (attivo e passivo) degli edifici;
- D.10 Produzione di materiali da scavo;
- D.11 Tutela delle acque dall'inquinamento (scarichi idrici domestici);
- D.12 Prevenzione inquinamento luminoso;
- D.13 Obbligo installazione ricariche elettriche;

- «E. REQUISITI TECNICI E PRESCRIZIONI SPECIFICHE PER ALCUNI INSEDIAMENTI O IMPIANTI»:

- E.1 Strutture commerciali;
- E.2 Strutture ricettive;
- E.3 Strutture per l'agriturismo;
- E.4 Impianti di distribuzione del carburante;
- E.5 Sale cinematografiche;
- E.6 Scuole e servizi educativi;
- E.7 Enti del Terzo settore;
- E.8 Locali per la produzione o la vendita di sostanze alimentari e bevande;

- E.9 Impianti sportivi;
- E.10 Strutture termali;
- E.11 Strutture sanitarie;
- E.12 Strutture veterinarie.

Infine si ricorda che la delibera regionale di recepimento dell'Intesa sul R.E.T. ha previsto che *«la Regione potrà provvedere, con decreto dirigenziale, ad aggiornare i contenuti degli Allegati del presente Atto, al fine di assicurare la coerenza con le norme statali e regionali, e a introdurre correzione di errori materiali e modifiche di carattere formale degli Allegati».*

7. *L'Allegato D alla D.G.R. 24 ottobre 2018 – n. XI/695: le indicazioni ai Comuni per l'adozione dello schema di Regolamento edilizio-tipo regionale. Le tempistiche per l'adeguamento dei Regolamenti edilizi comunali allo schema-tipo.*

L'Allegato D alla D.G.R. n. XI/695 del 2018 fornisce le indicazioni ai Comuni per l'adozione dello schema di Regolamento edilizio-tipo regionale.

Nel primo paragrafo viene precisato che le linee guida *de quibus* *«vengono redatte al fine di assicurare l'adozione del regolamento edilizio in modo uniforme sul territorio regionale, recependo gli accordi siglati in Conferenza unificata, tra Governo statale, Regioni ed Autonomie locali, in materia di regolamento edilizio-tipo (intesa 20 ottobre 2016)»* e che, in tale contesto, esse disciplinano in particolare *«il recepimento, da parte dei Comuni, dei seguenti strumenti normativi, previsti dai citati accordi di Conferenza unificata:*

- a) lo schema di regolamento edilizio-tipo di cui all'Allegato I;*
- b) l'aggiornamento delle Definizioni Tecniche Uniformi (DTU) di cui all'Allegato II;*
- c) la ricognizione delle disposizioni sovraordinate incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia di cui all'Allegato III, ai fini dell'applicazione del principio di non duplicazione, nei regolamenti edilizi e negli altri strumenti di pianificazione, attraverso il richiamo delle disposizioni elencate».*

Avendo in parte già richiamato le puntuali avvertenze rivolte ai Comuni in relazione ai singoli profili venuti sin qui in rilievo, si procederà a fornire un quadro riepilogativo generale.

Con riguardo al recepimento dello schema di regolamento – reputando superato il richiamo all'articolo 28 della L.R. n. 12/2005 alla luce dell'avvenuta abrogazione della norma, ma ritenendo di poter far riferimento al successivo articolo 29<sup>13</sup> - si stabilisce che *«i Comuni provvedono alla conformazione del regolamento edilizio entro 180 giorni dall'efficacia del presente atto, riorganizzando compiutamente le norme regolamentari in materia edilizia di propria competenza secondo la struttura generale uniforme indicata nello schema di regolamento edilizio-tipo di cui all'Allegato I, articolata in Parti, Titoli e Capi e richiamando le definizioni tecniche uniformi di cui all'Allegato II. I Comuni sono tenuti a rispettare la struttura e la numerazione e non hanno l'obbligo di compilare tutte le parti dello schema, ma solo quelle di loro interesse.*

*I comuni approvano i Regolamenti edilizi previa acquisizione del parere sulle norme di carattere igienico-sanitario da parte di ATS».*

---

<sup>13</sup> Cfr. par.3.

Vengono poi indicati tempi e modalità per l'applicazione delle definizioni tecniche uniformi (DTU) nell'ambito del territorio regionale, precisando che, decorso il suddetto termine di 180 giorni - ormai scaduto il 29 aprile 2019<sup>14</sup> - *«le definizioni uniformi e le disposizioni sovraordinate in materia edilizia trovano diretta applicazione, prevalendo sulle disposizioni comunali con esse incompatibili. Le definizioni aventi incidenza sulle previsioni dimensionali urbanistiche (a tal fine esplicitamente individuate nell'Allegato I) avranno comunque efficacia a partire dal primo aggiornamento complessivo del PGT, fatti salvi i procedimenti urbanistici ed edilizi avviati al momento dell'efficacia della delibera di giunta regionale di recepimento del RET.*

*I comuni non dovranno riportare all'interno dei propri regolamenti edilizi le DTU, limitandosi a richiamarle senza apportare modifiche».*

Con riguardo all'applicazione del cd. «principio di non duplicazione» delle disposizioni sovraordinate incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia, nonché in ordine all'utilizzo della relativa ricognizione di cui all'Allegato C, si è già avuto modo di precisare che *«i Comuni provvedono ad aggiornare gli eventuali richiami a norme previgenti, contenuti nei propri piani urbanistici e nei propri regolamenti incidenti sull'attività edilizia, e ad eliminare ogni connessa discordanza e duplicazione normativa presente negli stessi piani e regolamenti».*

Tanto esposto, l'Allegato D si chiude fornendo alcune precisazioni in ordine ai successivi aggiornamenti di quanto previsto con la delibera regionale di recepimento dell'Intesa di R.E.T. - prevedendo che *«la Regione potrà provvedere, qualora se ne presentasse la necessità, ad aggiornare i contenuti degli Allegati del presente Atto, al fine di assicurare la coerenza con le norme statali e regionali, con decreto dirigenziale; col medesimo decreto potranno essere introdotte correzioni di errori materiali e modifiche di carattere formale degli Allegati, nonché provvedere all'aggiornamento della ricognizione normativa di cui all'Allegato III, rispetto a norme statali e regionali sopravvenute ed immediatamente operative. In ogni ipotesi di modifica del contenuto degli Allegati, la Regione assicura la tempestiva pubblicazione del testo coordinato degli Allegati, con le modifiche apportate, sul portale istituzionale di Regione Lombardia»* - ed imponendo alla Regione di provvedere ad *«un'attività di monitoraggio di verifica dell'implementazione del regolamento edilizio oltre a prevedere, anche con la collaborazione di ANCI, l'elaborazione di linee guida e indicazioni operative per l'attuazione del regolamento edilizio».*

#### *8. Finalità del Regolamento edilizio-tipo ed inquadramento normativo. La giurisprudenza costituzionale sul tema.*

Si è già brevemente fatto cenno alla pronuncia con cui la Corte costituzionale si è espressa con riguardo all'articolo 17-bis del cd. «Decreto Sblocca Italia<sup>15</sup>», norma che ha inserito il comma 1-sexies all'articolo 4 del D.P.R. n. 380/2001: tale disposizione, come illustrato, costituisce il fondamento legislativo che ha condotto all'adozione del Regolamento edilizio-tipo (R.E.T.) da parte del Governo, delle Regioni e delle autonomie locali, in sede di Conferenza unificata, allo scopo di semplificare ed uniformare la materia edilizia.

<sup>14</sup>

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/Territorio/Pianificazione-comunale-e-provinciale/regolamento-edilizio-tipo/regolamento-edilizio-tipo>

<sup>15</sup> D.L. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 164/2014.

All'indomani di tale novella sono state avanzate molte osservazioni critiche in merito a tale previsione normativa, asseritamente ritenuta lesiva delle prerogative e delle competenze attribuite alle Regioni, alle Province autonome ed ai Comuni dal dettato costituzionale e legislativo<sup>16</sup>: a fugare ogni dubbio di legittimità costituzionale è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 125 del 2017, che, nel definire le finalità del R.E.T., ne ha finanche chiarito l'inquadramento normativo<sup>17</sup>.

Intendendo soffermarsi sui profili di maggior interesse emergenti dalla sentenza *de qua*, occorre precisare che la Corte si è pronunciata - trattandoli congiuntamente - su due ricorsi proposti, rispettivamente, dalla Regione Puglia e della Provincia autonoma di Trento<sup>18</sup>.

Con riguardo al profilo connesso al riparto di competenze legislative, la Corte ha rilevato che la Regione Puglia ha contestato «[...] in primo luogo, che la disciplina in esame rientri nelle materie «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e «tutela della concorrenza», di competenza statale esclusiva (art. 117, secondo comma, lettere e e m)», atteso che «la disposizione in esame non individuierebbe una prestazione da erogare, di cui è necessario definire i livelli strutturali e qualitativi capaci di soddisfare i diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione, ma disciplinerebbe una funzione normativa concernente le modalità di adozione e i contenuti del regolamento edilizio-tipo», nonché in quanto «l'intervento legislativo de quo ricadrebbe, invece, nella materia di competenza concorrente «governo del territorio», in riferimento alla quale è attribuito al legislatore statale il potere di dettare i principi fondamentali della materia in forma di legge e non di regolamento», del che «ne discenderebbe, secondo la ricorrente, non solo la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche del sesto comma dello stesso articolo, il quale stabilisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato soltanto nelle materie di legislazione esclusiva».

Orbene, sebbene la Corte costituzionale abbia ritenuto «corretta la tesi della Regione Puglia, secondo cui, nonostante la auto-qualificazione legislativa, non è possibile ricondurre la disciplina censurata ai titoli esclusivi dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e della «tutela della concorrenza» [...], la sentenza in esame ha statuito che «nonostante l'impropria auto-qualificazione legislativa e il corretto inquadramento offerto dalla Regione ricorrente, le censure proposte non sono fondate: né quelle relative alla mancata definizione diretta da parte dello stesso legislatore dello schema di regolamento-tipo, né quelle relative all'art. 117, sesto comma, Cost.».

Con riguardo al primo profilo, in particolare, si è rilevato che «[...] non può dubitarsi che la disposizione impugnata, introducendo il comma 1-sexies nell'art. 4 del TUE, intervenga in un ambito ricompreso, per giurisprudenza costante, nella competenza concorrente in materia di «governo del territorio» (sentenze n. 196 del 2004, n. 362 e n. 303 del 2003; più recentemente, sentenza n. 233 del 2015). Anche il riferimento alla «sicurezza e al risparmio energetico» delle abitazioni non fa venire meno la pertinenza di tali elementi ai «requisiti prestazionali degli edifici», e quindi alla materia edilizia.

---

<sup>16</sup> Cfr. par. 9.

<sup>17</sup> Cfr. anche paragrafi 1 e 2.

<sup>18</sup> In merito ai rilievi sottoposti dalla Provincia autonoma di Trento cfr. nota a par. 9.

*Nel citato testo unico trova sede la legislazione di cornice in materia di edilizia. A prescindere dall'auto-qualificazione di cui all'art. 1, comma 1 («Il presente testo unico contiene i principi fondamentali e generali [...] per la disciplina dell'attività edilizia»), molteplici sono le disposizioni dello stesso che questa Corte ha annoverato tra i principi fondamentali del "governo del territorio" (ex plurimis, sentenze n. 282, n. 272, n. 231 e n. 67 del 2016, n. 259 e n. 167 del 2014, n. 64 del 2013 e n. 309 del 2011).*

*[...] Si tratta di norme dalla diversa estensione, sorrette da rationes distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull'intero territorio nazionale. Esse consistono nella formulazione di principi e norme generali che talvolta si traducono nella previsione di determinate procedure, ad esempio nei procedimenti da seguire per il rilascio dei titoli abilitativi, secondo discipline che - come deciso da questa Corte - assurgono a principio fondamentale (fra le tante, sentenze n. 282, n. 272 e n. 49 del 2016, n. 167 del 2014 e n. 64 del 2013)».*

*Ha così affermato la Corte che «tali coordinate consentono di inquadrare il caso in questione: il legislatore statale, infatti, prevedendo che il Governo, le regioni e le autonomie locali «concludono in sede di Conferenza unificata accordi [...], o intese [...], per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo», ha posto un criterio procedurale, di natura concertativa, finalizzato a semplificare la struttura dei regolamenti edilizi, anche attraverso la predisposizione di definizioni uniformi sull'intero territorio nazionale», con la conseguenza che «la decisione di ricorrere a uno schema "tipo", riflettendo tale esigenza unitaria e non frazionabile, può essere dunque annoverata a pieno titolo tra i principi fondamentali del governo del territorio. Essa, tuttavia, non pregiudica la possibilità, per le singole regioni, di operare nell'ambito dello schema e di svolgere una funzione di raccordo con gli enti locali operanti sul loro territorio».*

*Si è evidenziato, dunque, che «in questo senso, non può imputarsi alla legge statale [...] di essersi spogliata della propria competenza, attribuendo ad un atto sub-legislativo il compito di disciplinare una materia che l'art. 117, terzo comma, Cost. affida al legislatore. La disposizione censurata, infatti, non contiene una autorizzazione "in bianco". Essa, dopo avere individuato un interesse non frazionabile, teso a unificare e coordinare la struttura e il lessico dei regolamenti edilizi locali, non manca di indicare i soggetti interessati, l'obiettivo da perseguire, il metodo e gli adempimenti procedurali necessari a conseguire siffatte uniformità redazionali.*

*Vi sono campi, infatti, ove è necessario completare la scelta di indirizzo compiuta dal legislatore con una disciplina che richiede particolari cognizioni tecniche. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, è ben possibile che il legislatore rinvii ad atti integrativi e ad essi affidi «il compito di individuare le specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica [...] le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale» e «mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo» (sentenza n. 11 del 2014). Se è ovvio che tali atti, «qualora autonomamente presi, non possono assurgere al rango di normativa interposta, altra è la conclusione cui deve giungersi ove essi vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvia» (sentenza n. 11 del 2014)».*

*In questi casi essi, laddove necessari per la ricognizione dei dati, non si pongono come «norma di dettaglio, ma, al contrario, come principio fondamentale» (sentenza n. 121 del 2012). In particolare, è stato ritenuto che la disciplina statale che rimette a decreti ministeriali l'approvazione di talune norme tecniche per le costruzioni costituisce «chiara espressione di un principio fondamentale» (sentenze n. 282 del 2016 e n. 254 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 41 del 2017).*

*Può essere, inoltre, sottolineato che, pur in assenza di un obbligo costituzionalmente imposto, la disposizione impugnata ha prescritto, in alternativa, l'accordo o la intesa (quest'ultima poi lo strumento concretamente*



adottato) con gli enti territoriali rappresentati nella Conferenza unificata, indicando strumenti che valorizzano al massimo grado l'integrazione delle diverse esigenze emergenti dal sistema delle autonomie (sentenza n. 1 del 2016). La raggiunta intesa conferma quanto già emerge, sotto questo profilo, dalla disposizione legislativa».

Alla luce delle suesposte considerazioni, la Corte costituzionale ha reputato, pertanto, di «rigettare la doglianza relativa all'art. 117, terzo comma, Cost.», con riguardo all'asserita violazione della competenza concorrente delle Regioni afferente alla materia «governo del territorio».

#### 9. Il Regolamento edilizio-tipo può dirsi lesivo dell'autonomia comunale?

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 125 del 2017, si è pronunciata anche in relazione alla censura proposta avverso 17-bis del cd. «Decreto Sblocca Italia<sup>19</sup>» in riferimento all'articolo 117, comma sesto della Costituzione, ritenendo errato «il presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui lo schema di regolamento-tipo integrerebbe gli estremi di una fonte regolamentare, invasiva della potestà riconosciuta alle regioni dalla citata disposizione costituzionale».

Nell'esaminare l'ambito di competenza regolamentare si è sottolineato, difatti, che «questo schema di regolamento-tipo non solo, per quel che qui rileva, difetta dei requisiti formali previsti dall'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), ma risulta anche privo degli usuali contenuti delle fonti regolamentari, che si traducono, comunque, in norme generali e astratte, anche se di dettaglio, destinate ad innovare l'ordinamento giuridico (da ultimo, Consiglio di stato, sezione VI, sentenza 30 novembre 2016, n. 5036)».

In tal senso «la procedura ampia e articolata che prelude alla adozione di detto regolamento-tipo è il riflesso della sua particolare natura: esso non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell'edilizia ma svolge una funzione di raccordo e coordinamento meramente tecnico e redazionale, venendo a completare il principio (fondamentale) contenuto nella disposizione legislativa. Peraltro, come pure precisato da questa Corte, «[l']art. 117, sesto comma, Cost. [...] preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, [...] bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento» (sentenza n. 284 del 2016)».

Con riguardo all'esercizio del potere regolamentare da parte degli enti locali – che fa seguito all'Intesa ed al successivo recepimento regionale – è stato posto in evidenza che, «nell'adempire al necessario obbligo di adeguamento delle proprie fonti normative al “tipo” concertato in Conferenza unificata e recepito dalle singole Regioni», i Comuni «godranno di un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo comune, tramite l'esercizio delle potestà regolamentari loro attribuite in materia edilizia (art. 117, sesto comma, Cost.; artt. 2, comma 4, e 4 del citato TUE)»<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> D.L. n. 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 164/2014.

<sup>20</sup> Per mero spirito di completezza si segnala che la Corte costituzionale è pervenuta «ad una soluzione identica, anche se tramite un percorso argomentativo in parte diverso [...] in riferimento al ricorso proposto dalla Provincia autonoma di Trento», ritenendo, in ultima istanza, operante la clausola di salvaguardia richiamata dall'articolo 43-bis del cd. «Decreto Sblocca Italia», con cui si è previsto che «le disposizioni del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione»: riscontrando che essa svolge un funzione generale di limite per l'applicazione delle norme statali ove queste siano in

Emerge dunque dalla pronuncia *de qua*, che ad avviso della Corte costituzionale, l'autonomia di cui godono i Comuni nel disciplinare l'attività edilizia per mezzo di propri regolamenti – la quale, come ampiamente illustrato, trova la sua attuale legittimazione in molteplici fonti di rango tanto costituzionale quanto primario<sup>21</sup> – non sembra potersi ritenere, nei termini sin qui illustrati, intaccata dall'introduzione del Regolamento edilizio-tipo.

*10. La prassi della cd. «validazione» nell'ambito del regolamento edilizio: profili di rilievo anche alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 217 del 2022.*

In conclusione della presente disamina si intende porre l'attenzione sull'atteggiarsi della prassi amministrativa della cd. «validazione» nell'ambito dei regolamenti edilizi comunali, esaminandone alcuni profili di rilievo, emergenti anche a seguito della recente sentenza n. 217 del 2022 della Corte costituzionale.

Al fine di delineare alcune considerazioni giuridiche in proposito, giova porre alcune premesse, *in primis* rammentando che detto istituto è imperniato su un quadro legislativo ormai risalente nel tempo: ci si riferisce al periodo precedente all'entrata in vigore della cd. «Legge Bucalossi»<sup>22</sup>, che ha espressamente collegato la facoltà di costruire ad una concessione, emessa dai Comuni all'esito di un'istruttoria connessa ad un procedimento amministrativo attivato ad istanza del privato, così comportando il venir meno di una libertà nelle forme dei provvedimenti fondata sulla stretta correlazione tra facoltà di edificare e diritto di proprietà vantato dal titolare sul proprio fondo.

Per tale ragione, nel periodo precedente alla cd. «Legge Bucalossi», non essendo ancora diffusa la prassi della variante in corso d'opera ai progetti già dotati di licenza edilizia, si è assistito piuttosto frequentemente alla casistica di immobili che hanno ottenuto il rilascio del certificato di abitabilità all'esito del prescritto sopralluogo, sebbene realizzati con delle difformità, rispetto agli elaborati progettuali, da ricondursi alla fase di esecuzione dei lavori: si ricorda, difatti, che in tale epoca la certificazione di agibilità era soggetta alla disciplina di cui all'articolo 221 del R.D. n. 1265/1934, a mente del quale «*gli edifici o parti di essi indicati nell'articolo precedente non possono essere abitati senza autorizzazione del podestà, il quale la concede quando, previa ispezione dell'ufficiale sanitario o di un ingegnere a ciò delegato, risulti che la costruzione sia stata eseguita in conformità del progetto approvato, che i muri siano convenientemente prosciugati e che non sussistano altre cause di insalubrità*».

Atteso tutto quanto sopra, in seno alla dottrina ed alla giurisprudenza si è sviluppata la tesi della cd. «sanatoria implicita», essendosi dibattuto sulla possibilità di ritenere il certificato *de quo* quale atto sanante eventuali difformità edilizie riscontrate in sede di rilascio, riportando la stessa certificazione allo schema del cd. «atto amministrativo implicito»: autorevole giurisprudenza ha

---

contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione, e che «[...] lungo tale direzione si muove anche l'intesa nel frattempo intervenuta, che non soltanto riproduce la clausola di salvaguardia, ma include, tra gli enti territoriali interessati alla procedura di recepimento, le sole regioni a statuto ordinario», la Corte ha quindi concluso statuendo che «[...] lo scrutinio sull'applicabilità nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome «non incide sulla ammissibilità delle questioni sollevate, ma sulla loro fondatezza» (sentenza n. 40 del 2016): in altri termini, l'inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione dei parametri statutari (sentenze n. 31 del 2016 e n. 241 del 2012). Di qui la reiezione del ricorso promosso dalla Provincia autonoma di Trento».

<sup>21</sup> Cfr. par. 1.

<sup>22</sup> Si rammenta che la cd. «Legge Bucalossi» (L. n. 10/1977) è entrata in vigore il 30.01.1977.

ritenuto che «il certificato di agibilità, anche alla luce di tale normativa, fosse finalizzato esclusivamente alla tutela dell'igienicità, salubrità e sicurezza dell'edificio e non fosse diretto anche a garantire la conformità urbanistico-edilizia del manufatto», pur tuttavia ammettendo che «ciò non esclude che la valutazione effettuata in sede di agibilità presupponesse anche una verifica di conformità edilizia, ma, in questo caso, “si tratta di una verifica edilizia funzionale al rilascio della agibilità e svolta quindi nei limiti necessari a inferirne l'assentibilità della agibilità; ben diverso e distinto è il profilo della piena conformità edilizia in quanto tale, sul piano dei titoli edilizi, che non appare ricavabile da un incidentale accertamento compiuto in sede di rilascio della licenza di agibilità”» (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 2456/2018).

Nonostante alcune pronunce, tra cui quella appena citata – pur riconoscendo che la valutazione effettuata in tale sede presupponesse una verifica, seppur incidentale, di conformità edilizia – si siano mostrate critiche nei confronti dell'operatività del meccanismo *de quo* e della configurabilità di una sanatoria (ancorché implicita), deve darsi atto di come altra parte della giurisprudenza si sia espressa, al contrario, nel senso di affermare l'effetto validante del certificato di abitabilità in quanto condizionato non soltanto alla salubrità degli ambienti, ma anche – come detto – alla conformità edilizia dell'opera, sicché – si è sostenuto – attesa la presunzione *iuris tantum* di legittimità degli atti amministrativi, col rilascio del certificato di agibilità devono intendersi verificate, salvo prova contraria, entrambe le suddette condizioni (Cassazione Civile, Sez. II, n. 17498/2012).

Si è da ultimo inserita nella suddetta *querelle* giurisprudenziale la citata sentenza n. 217 del 2022 della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale sollevata avverso l'articolo 7 della L.R. Veneto n. 19/2021, che ha introdotto l'articolo 93-bis nella L.R. Veneto n. 61/1985, per asserito contrasto con l'articolo 117, comma 3 della Costituzione relativamente all'articolo 9-bis, comma 1-bis del D.P.R. n. 380/2001, nonché con gli articoli 3, 117, commi 1, 3 e 7 della Costituzione.

La norma oggetto di impugnazione ha previsto, rispetto a due distinte fattispecie, altrettante definizioni del concetto di stato legittimo degli immobili a fini edilizio-urbanistici. Nello specifico, ai sensi del comma 1 dell'articolo 93-bis «in attuazione dell'articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, lo stato legittimo di immobili in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori di variazioni non essenziali risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977, data di entrata in vigore della legge 10/1977 e dotati di certificato di abitabilità/agibilità, coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi»; con il successivo comma 2, il legislatore regionale ha disposto che «lo stato legittimo di immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente».

La Corte ha ritenuto fondata la questione prospettata in riferimento all'articolo 117, terzo comma della Costituzione, dichiarando costituzionalmente illegittima la norma impugnata per contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» dettati dall'articolo 9-bis, comma 1-bis, del D.P.R. n. 380/2001.

Tanto premesso in termini generali, preme ora approfondire le considerazioni sviluppate in ordine al primo comma della richiamata disposizione regionale, attinente alla prassi amministrativa della

cd. «*validazione*»: a tale proposito, ad avviso della difesa regionale, il richiamo al certificato di agibilità o abitabilità contenuto nella previsione impugnata non introduce una deroga alla disciplina statale, ma solo un'opzione specificativa di quanto già contenuto nell'articolo 9-bis, comma 1-bis, del D.P.R. n. 380/2001, il quale attribuisce ad altri atti, pubblici o privati, diversi dal titolo abilitativo, l'idoneità a fondare lo stato legittimo degli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo. Inoltre, secondo quanto osservato dalla Regione Veneto, prima dell'entrata in vigore della cd. «*Legge Bucalossi*» l'istituto delle variazioni rispetto al progetto non era regolato dalla legge, con la conseguenza che le varianti non essenziali ai progetti già dotati di licenza edilizia venivano realizzate in assenza di ulteriori atti autorizzatori e di esse il Comune si limitava a prendere atto in occasione del sopralluogo previsto dall'articolo 221 del R.D. n. 1265/1934 finalizzato al rilascio del certificato di abitabilità. Di qui, ad avviso della Regione Veneto, l'idoneità delle risultanze di quest'ultimo certificato a dimostrare la consistenza e lo stato legittimo degli immobili secondo il disposto del comma 1 dell'articolo 93-bis citato.

Per comprendere le ragioni che hanno condotto al pronunciamento della Corte costituzionale, occorre ricordare che la disposizione regionale impugnata - afferendo all'urbanistica e all'edilizia - si ascrive alla materia di legislazione concorrente «*governo del territorio*», di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nella quale la potestà legislativa spetta alle Regioni «*salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*». Relativamente a tale ambito, la Corte costituzionale ha condiviso l'assunto del ricorso che ravvisa un principio fondamentale della materia nell'articolo 9-bis, comma 1-bis del D.P.R. n. 380/2001, introdotto nel 2020 dal cd. «*Decreto Semplificazioni*<sup>23</sup>»: il citato articolo dispone che «*lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia*».

La previsione statale individua, dunque, in termini generali la documentazione idonea ad attestare lo stato legittimo dell'immobile, «*definendo i tratti di un paradigma le cui funzioni – comprovate anche dai lavori preparatori – sono quelle di semplificare l'azione amministrativa nel settore edilizio, di agevolare i controlli pubblici sulla regolarità dell'attività edilizio-urbanistica e di assicurare la certezza nella circolazione dei diritti su beni immobili*». La Corte ha sottolineato, inoltre, che «*il contenuto prescrittivo di ampio respiro e le finalità perseguite dalla norma depongono a favore della sua qualifica in termini di principio fondamentale della materia, ciò trova conferma altresì nella sua stessa collocazione topografica nell'ambito delle «Disposizioni generali» del Titolo II della Parte I T.U. edilizia, dedicato ai «Titoli abilitativi»: perciò «non può dubitarsi che i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile rappresentino un principio fondamentale della materia, che richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*».

---

<sup>23</sup> Segnatamente dall'articolo 10, comma 1, lettera d), numero 1), del D.L. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 120/2020.

Chiarita la natura della disposizione, la Corte costituzionale ha ritenuto palese la distanza della previsione regionale impugnata dal contenuto della norma di principio, con la quale si pone in contrasto. Invero, *«prendendo le mosse dal comma 1 dell'art. 93-bis della L.R. n. 61/1985, deve constatarsi che quest'ultimo associa lo stato legittimo dell'immobile a un documento – il certificato di abitabilità o agibilità – che è ben diverso dal titolo abilitativo edilizio, richiesto dall'art. 9-bis, comma 1-bis, D.P.R. n. 380/2001 sul presupposto della sua obbligatorietà. E il titolo abilitativo era, in effetti, obbligatorio nel periodo e rispetto al tipo di intervento (le variazioni non essenziali), cui si riferisce la disposizione regionale»*. Il Giudice costituzionale, infatti, non ha condiviso l'argomentazione sviluppata dalla difesa regionale secondo cui, prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977, le variazioni non essenziali, in quanto non disciplinate, sarebbero state per prassi consentite, fatta salva la semplice ispezione compiuta in vista del rilascio del certificato di abitabilità ex articolo 221 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: nella pronuncia è stato evidenziato che le variazioni non essenziali *de quibus* richiedevano il rilascio del titolo abilitativo in quanto, già a far data dal 1° settembre 1967 – in base all'articolo 31 della legge n. 1150 del 1942, come modificato dall'articolo 10 della legge n. 765 del 1967 – chiunque intendesse, nell'ambito dell'intero territorio comunale, eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, era tenuto a richiedere apposita licenza al sindaco.

A quanto sopra la Corte ha aggiunto, peraltro, un'ulteriore considerazione: *«se è certamente vero che, in base all'art. 221 del R.D. n. 1265/1934 (vigente nel periodo cui si riferisce la disposizione regionale), il certificato di abitabilità doveva essere rilasciato solo dopo aver verificato che la costruzione fosse stata eseguita in conformità al progetto approvato, nondimeno, questo non giustifica che tale documento possa surrogarsi al titolo abilitativo edilizio»*. In definitiva, nella sentenza non viene avallata l'introduzione, nel primo comma della norma regionale censurata, della cd. *«validazione»* poiché – sostituendo al titolo abilitativo il certificato di agibilità – tale prescrizione si pone in contrasto con quanto previsto dalla disciplina statale di principio, esorbitando i limiti della potestà legislativa concorrente fissati dall'articolo 117, comma terzo della Costituzione.

La Corte costituzionale si è pronunciata anche in merito alla previsione – introdotta dalla disposizione impugnata – di cui al secondo comma dell'articolo 93-bis della legge della Regione Veneto n. 61/1985, a mente del quale *«lo stato legittimo di immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente»*.

Nell'affermare che tale norma presenta discrasie con quanto enunciato dall'articolo 9-bis, comma 1-bis, del D.P.R. n. 380/2001, con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale, sono stati posti in luce significativi aspetti in merito alla potestà regolamentare comunale.

Al fine di esporre il ragionamento articolato nella sentenza occorre previamente inquadrare il contesto normativo su cui incide la disposizione *de qua*: rileva la Corte, invero, che il comma in esame, *«nel dissociare lo stato legittimo dell'immobile al titolo abilitativo edilizio, apparentemente si correla al secondo periodo dell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, che esclude, ai fini dello stato legittimo, la necessità di tale documentazione per il periodo in cui il titolo edilizio non era obbligatorio. E, in effetti, prima della legge n. 765 del 1967, entrata in vigore proprio il 1° settembre 1967, l'art. 31 della legge n. 1150 del 1942 imponeva in via generale la licenza di costruzione solo nei centri abitati e, per i comuni dotati di un*

*piano regolatore generale, nelle zone di espansione esterne a essi». «Sennonché» – prosegue la pronuncia – «pure al di fuori dei centri abitati e delle zone di espansione, nonché prima della legge n. 1150 del 1942, la necessità di un titolo abilitativo edilizio veniva, a ben vedere, disposta anche da altre fonti».*

La Corte costituzionale richiama così alcune fonti primarie per i Comuni ricadenti in zona sismica (segnatamente il regio decreto-legge n. 640/1935 ed il regio decreto-legge n. 2105/1937), nonché – in termini più generali – le fonti regolamentari. Con riferimento a queste ultime, in particolare, si afferma che *«l'obbligo di previa autorizzazione alla costruzione poteva essere disposto dal regolamento edilizio comunale, emanato in esecuzione della potestà regolamentare attribuita ai comuni nella materia edilizia dai testi unici della legge comunale e provinciale susseguirsi nel tempo»*: vengono citati a tal uopo il regio decreto n. 5921/1889, il regio decreto n. 269/1908 ed il regio decreto n. 148/1915. *«Se ne desume, dunque, che, prima della data indicata nel comma 2 della disposizione regionale impugnata, vi erano comuni nei quali era obbligatorio munirsi di un titolo abilitativo edilizio, sia sulla base di fonti primarie riferite a territori sismici, sia sulla base di fonti non primarie, che però attingevano la loro legittimazione dalla fonte primaria attribuita del potere regolamentare», con la conseguenza – seguita la sentenza – che «l'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, là dove si riferisce alla obbligatorietà del titolo, abbraccia certamente anche le citate fonti, il che determina il disallineamento dell'art. 93-bis, comma 2, della legge regionale impugnata [...]».*

Quanto sopra oltre ad evidenziare che *«altro è consentire – come fa l'art. 9-bis, comma 1-bis, secondo periodo, t.u. edilizia – l'attestazione semplificata dello stato legittimo per gli immobili realizzati in epoche in cui il titolo non era obbligatorio, altro è negare l'efficacia di titoli abilitativi legittimamente rilasciati».*

È appena il caso di rilevare che a sostegno di tali conclusioni viene ricordato che pure la giurisprudenza amministrativa *«ha ribadito la persistente vigenza dei regolamenti comunali emanati anteriormente all'approvazione della legge urbanistica (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 29 luglio 2019, n. 5330 e, sezione sesta, sentenza 28 luglio 2017, n. 3789)».*

Da tale percorso argomentativo discende, pertanto, che *«anche il comma 2 dell'art. 93-bis compromette le funzioni che la norma statale interposta attribuisce all'attestazione dello stato legittimo, finendo addirittura con l'incidere su titoli abilitativi edilizi pienamente validi ed efficaci».*

Il principio che se ne ricava – e su cui occorre porre l'attenzione – è che i regolamenti edilizi comunali, traendo la loro legittimazione dalla fonte primaria, potevano introdurre degli obblighi cogenti di licenza edilizia anche laddove tali obblighi non erano previsti dalla legislazione statale.

Dall'applicazione del principio appena delineato al quadro legislativo odierno è possibile trarre delle significative implicazioni anche con riguardo alle ipotesi di cd. *«validazione»* eventualmente accordate dai Comuni nei propri regolamenti edilizi all'esito dell'adeguamento allo schema-tipo approvato dalla Regione Lombardia con D.G.R. n. XI/695 del 2018.

A tal proposito giova richiamare i tratti essenziali della cornice normativa vigente delineati in apertura della presente trattazione, laddove è stato esplicitato che l'autonomia comunale in materia edilizia origina dal dettato costituzionale, consolidandosi e trovando fondamento in importanti riferimenti legislativi, tra cui – per quanto qui di interesse – il cd. *«Testo unico enti locali»* ed il cd. *«Testo unico edilizia»*.

Orbene, sulla scorta dei rilievi *de quibus* ed in ossequio ai principi ed ai criteri interpretativi ricavabili dalla sentenza n. 217 del 2022 della Corte costituzionale, può affermarsi che i Comuni

dispongono di autonomia normativa in materia edilizia, la cui legittimazione risulta conferita da disposizioni di grado costituzionale e primario.

Muovendo da tali presupposti è possibile svolgere una considerazione conclusiva in ordine all'eventuale inserimento di prescrizioni afferenti alla cd. «*validazione*» nei regolamenti edilizi comunali: se, difatti – come illustrato dalla pronuncia esaminata – questi ultimi, traendo la loro legittimazione da una fonte di rango primario, potevano introdurre degli obblighi cogenti di licenza edilizia anche in un'epoca ed in un contesto normativo in cui tali obblighi non erano previsti dalla disciplina statale, non pare potersi escludere - applicando il medesimo principio al quadro legislativo attuale – che il pianificatore locale non possa oggi prevedere fattispecie tecniche che rientrano nella sfera di operatività dell'istituto *de quo*.