

# SALVA CASA E CAMBIO DESTINAZIONE D'USO: oneri di urbanizzazione e rapporti tra normativa statale e regionale, interviene la Corte Costituzionale - sentenza n. 61/2026

La Corte Costituzionale è intervenuta dichiarando l'illegittimità delle disposizioni normative previste dalla Legge Regionale 51/2025, promulgata dalla Regione Toscana.

Il procedimento di verifica in termini di legittimità rispetto ai principi costituzionali, trae origine dal ricorso presentato dall'Avvocatura dello Stato, ove impugnava gli artt. 3, commi 1 e 2, e 36 della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 51, Semplificazioni in materia edilizia, adeguamento alla normativa statale di riferimento e modifiche alla Legge Regionale 65/2014, rispetto al disposto normativo di cui all'art. 117, commi secondo, lettera m), della Costituzione, per la materia "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", e terzo, per la materia "governo del territorio", quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 23-ter del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, novellato 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). La sentenza affronta il rapporto tra normativa statale, autonomia regionale e poteri pianificatori dei Comuni nei mutamenti di destinazione d'uso degli immobili. Corre il dovere di evidenziare come nell'ambito dell'art. 23-ter DPR n. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso "orizzontali" sono sempre ammessi, ferma restando la possibilità per i Comuni di prevedere particolari condizioni nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, mentre i mutamenti "verticali" sono sempre ammessi senza obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale o vincolo della dotazione minima obbli-



**Mirco Casiraghi**  
Avvocato Foro di Monza

gatoria di parcheggi, di cui al Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. L'unica condizione richiesta è quella del pagamento dei soli oneri di urbanizzazione secondaria, escludendo quelli di urbanizzazione primaria. Di converso la Legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio) avrebbe mantenuto l'obbligo per il richiedente il mutamento di destinazione d'uso di pagare sia gli oneri di urbanizzazione primaria sia quelli di urbanizzazione secondaria. Circostanza questa in contrasto con la ratio di semplificazione e agevolazione dei mutamenti di destinazione d'uso su tutto il territorio nazionale, interferendo in tal modo sia con la competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che con quella concorrente relativa al governo del territorio. La disciplina degli oneri di urbanizzazione rientra nella materia dell'edilizia, confluita, unitamente all'urbanistica, nella materia "governo del territorio", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Per l'effetto, la Consulta ha ritenuto illegittima la norma regionale rispetto alla disposizione che prevede il pagamento

degli oneri di urbanizzazione primaria, nell'ambito del cambio d'uso verticale. Ma vi è di più: ulteriore contrasto è rappresentato dall'art. 3, comma 2, della Legge Regionale impugnata rispetto all'art. 23-ter t.u. edilizia, in quanto quest'ultimo ha inteso circoscrivere il potere dei Comuni, in ordine ai mutamenti di destinazione d'uso, all'apposizione nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione urbanistica di mere condizioni quali misure di contingentamento delle relative richieste, finalizzate a preservare l'assetto, lo sviluppo armonico del territorio e una distribuzione equilibrata dei carichi insediativi. La predetta normativa regionale conferisce la possibilità ai Comuni di apportare oltre a specifiche condizioni, anche limitazioni in relazione ai mutamenti di destinazione d'uso, violerebbe il novellato art. 23-ter t.u. edilizia. Le "limitazioni" rappresentano un concetto tendenzialmente più ampio e invasivo da parte dell'attività pianificatoria dei comuni, e hanno un'incidenza più intensa sul diritto di proprietà, esempio. Alla luce di quanto sopra, dette disposizioni risulterebbero in contrasto sia con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che con il terzo comma, in relazione alla materia del governo del territorio, limitatamente alle "limitazioni" e non alle "condizioni". Devono intendersi per "condizioni" tutte quelle misure a carattere specifico e non ostativo, che riguardano in modo oggettivo l'intero territorio comunale e costituiscono un meccanismo di flessibilità che consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete dell'assetto del territorio. La normativa regionale aveva introdotto una disciplina transitoria, differendo e condizionando l'applicazione dell'art. 23-ter DPR 380/2001 all'approvazio-

ne di un'apposita variante di adeguamento dei loro strumenti di pianificazione urbanistica, o di una specifica disciplina che stabilisca le specifiche condizioni e limitazioni al potere di disporre il mutamento di destinazione d'uso di immobili, da effettuarsi

da parte dei Comuni, entro due anni. La disposizione normativa di cui all'art. 23-ter, aggiornata e novellata dalla legge 105/2024 (c.d. Salva Casa) deve ritenersi di applicazione diretta, senza la necessità di una disciplina transitoria, in quanto prevista espressamente dalla

legge statale e risponde alla logica della semplificazione che connota la modifica normativa, per l'effetto, anche in questo caso la normativa regionale deve ritenersi costituzionalmente illegittima.