

SENATO DELLA REPUBBLICA – OTTAVA COMMISSIONE**AUDIZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1309, “DISPOSIZIONI DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA IN MATERIA URBANISTICA ED EDILIZIA”**

Rispetto al disegno di legge in esame ritengo opportuno sottoporre agli on. Commissari alcune considerazioni essenziali.

1. Il disegno di legge, per un emendamento accolto dalla Camera dei deputati, ha assunto il carattere di interpretazione autentica della normativa precedente. Questo carattere viene giustificato nella relazione illustrativa con asseriti contrasti giurisprudenziali nell'interpretazione di tale normativa precedente e consente di attribuire efficacia retroattiva alle nuove disposizioni.

E' importante ricordare che la Corte costituzionale ha precisato con cura i limiti da rispettare per una legge del genere. In particolare ha affermato che ogni intervento legislativo che operi in via retroattiva, soprattutto a distanza di tempo, è assoggettato a un sindacato rigoroso e a questi fini ha dato rilievo a una serie di fattori, fra i quali: l'incidenza su giudizi in corso (cfr. Corte cost. 6 maggio 2024, n. 77; Corte cost. 11 gennaio 2024, n. 4); il tempo trascorso dall'entrata in vigore della normativa assoggettata a interpretazione autentica; la sussistenza di effettivi contrasti giurisprudenziali che la nuova legge avrebbe inteso superare (cfr. Corte cost. 8 febbraio 2006, n. 39). Se non sono rispettati questi requisiti, la nuova legge è illegittima e i suoi effetti non possono operare per il passato.

2. L'art.1 del disegno di legge introduce nel primo comma un'interpretazione autentica dell'art.41-quinquies, primo comma, della legge urbanistica del 1942, a sua volta introdotto dalla legge n. 765/1967: l'art. 41-quinquies subordina alla previa approvazione di un piano particolareggiato o di un piano di lottizzazione la realizzazione di edifici con volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero con altezze superiori a metri 25. Questa previsione, secondo il disegno di legge, non varrebbe nel caso di edifici che siano stati realizzati in ambiti urbanizzati in sostituzione di edifici preesistenti. L'art. 1 del disegno di legge dispone analogamente anche per gli edifici, realizzati in ambiti urbanizzati, che superino l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, fatta salva soltanto la verifica di un interesse pubblico contrario.

Per valutare queste previsioni è importante ricordare che nella normativa urbanistica il piano particolareggiato o, in alternativa, il piano di lottizzazione erano obbligatori in due casi del tutto

diversi fra loro: (primo caso) in presenza di situazioni specificamente e puntualmente previste dalla legge, che riguardavano costruzioni particolarmente rilevanti per le loro dimensioni (in assoluto o rispetto al contesto circostante), e (secondo caso) in presenza di interventi da realizzare in un ambito non urbanizzato o carente di opere di urbanizzazione. Questi due casi non vanno confusi fra di loro e la giurisprudenza amministrativa e quella penale li hanno tenute distinte. Nel primo caso il piano attuativo è richiesto per le dimensioni (altezza/volumi) dell'intervento, e consente di verificare il suo inserimento architettonico e urbanistico nell'ambito urbano; nel secondo caso il piano attuativo è richiesto non per ragioni architettoniche, ma per assicurare la dotazione di adeguati servizi per il nuovo insediamento. La giurisprudenza invocata nella Relazione illustrativa a sostegno dell'interpretazione autentica si riferisce solo al secondo caso, che – ripeto – è del tutto diverso dal primo; rispetto al primo caso la normativa era chiara e non lasciava spazio a interpretazioni difformi. Si ha notizia di un solo precedente contrario del Consiglio di Stato, in epoca non recente (Cons. Stato, sez. V, 6 aprile 1984, n. 271), che però riguardava una situazione particolare; la sentenza comunque ignorava le pronunce precedenti ed è stata smentita dalle pronunce successive anche della medesima sezione (Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 1998, n. 977; Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 2001, n. 2606).

La necessità del piano particolareggiato o del piano di lottizzazione, nel caso di edifici che superassero i limiti di altezza o di volume già richiamati, era piena e incondizionata e non dipendeva dal livello di urbanizzazione dell'area. Di conseguenza non sembrano ricorrere le condizioni per una legge di interpretazione autentica.

3. Sempre l'art. 1 del disegno di legge nel terzo comma introduce un'interpretazione autentica della legge del 2013 che, modificando la definizione di 'ristrutturazione edilizia', aveva introdotto anche il riferimento ad "*interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche*".

Si deve ricordare che questo riferimento era stato inserito nella definizione di ristrutturazione edilizia, al fine di superare la definizione precedente che ammetteva la demolizione e ricostruzione solo quando il nuovo edificio fosse stato del tutto identico nella sagoma rispetto a quello precedente. Di conseguenza la disposizione del 2013 andava comunque ricondotta alla nozione di ristrutturazione edilizia, nozione che implica la continuità fra l'assetto realizzato col nuovo intervento edilizio e la situazione precedente.

In questo senso si sono espresse la giurisprudenza della Cassazione penale (cfr. Cass. pen., sez. III, 18 gennaio 2023, n. 1669 e n. 1700) e quella del Consiglio di Stato. In particolare, anche molto di recente, nel dicembre scorso, il Consiglio di Stato ha ribadito questa conclusione, proprio alla luce delle disposizioni del 2013, e richiamando la sua giurisprudenza precedente ha affermato

che *“occorre conservare sempre una identificabile linea distintiva tra le nozioni di ristrutturazione edilizia e di nuova costruzione, potendo configurarsi la prima solo quando le modifiche volumetriche e di sagoma siano di portata limitata e comunque riconducibili all'organismo preesistente”* (Cons. Stato, sez. VII, 23 dicembre 2024, n. 10307, con riferimento a un intervento edilizio in Liguria; viene richiamato anche Cons. Stato, sez. IV, 19 gennaio 2016, n. 328). Se questi limiti non sono rispettati, l'intervento non è qualificabile come ristrutturazione edilizia e pertanto, per il passato, questa conclusione non può essere modificata neppure invocando un'interpretazione autentica.

4. Infine, il disegno di legge esclude che da esso possano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. In realtà, nell'art. 1, comma 8, sembrano considerati soltanto profili attinenti alla disciplina del c.d. superbonus.

L'approvazione del disegno di legge comporta invece nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, in particolare degli enti locali. I Comuni che, attenendosi a una corretta interpretazione della legge e agli orientamenti giurisprudenziali, hanno qualificato gli interventi come nuove costruzioni, e non come ristrutturazioni edilizie, dovranno restituire ai cittadini gli importi riscossi in più: come è noto, infatti, i contributi per le nuove costruzioni sono più elevati di quelli per le ristrutturazioni edilizie. La restituzione di tali importi può essere richiesta entro dieci anni dal loro versamento, anche se non sia stato impugnato il permesso di costruire o l'atto di liquidazione del contributo (Cons. Stato, ad. plen., 30 agosto 2018, n. 12).

Va quindi riscontrata anche la mancanza della copertura di spesa.

(PROF. ALDO TRAVI)