

Senato della Repubblica

A.S. 1309

Sul d.d.l. recante “*Disposizioni di interpretazione autentica in materia urbanistica ed edilizia*” (c.d. legge Salva-Milano)

Audizione del Prof. Stefano Civitarese Matteucci
(Università “G. d’Annunzio” di Chieti-Pescara)

SOMMARIO: 1. I temi e l’oggetto del disegno di legge. – 2. Preliminarmente, il riparto delle competenze in gioco e le implicazioni della materia “governo del territorio”. – 3. I principali nodi giuridici del d.d.l.: il rapporto tra pianificazione attuativa e interventi edilizi diretti e i confini giuridici della ristrutturazione edilizia. – 4. Le criticità del comma 1. – 5. La potenziale portata disgregatrice del comma 2. – 6. La problematica (ri)definizione di “ristrutturazione edilizia” al comma 3. – 7. I commi da 4 a 9. – 8. I problemi di legittimità costituzionale.

1. I temi e l’oggetto del disegno di legge

La proposta di legge in esame, trasmessa dalla Camera dei deputati in data 22 novembre 2024, si compone di un unico articolo e reca disposizioni (riformulate quali norme di interpretazione autentica durante l’esame alla Camera) concernenti l’interpretazione dell’art. 41-*quinquies*, c. 6, l. 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica, d’ora in avanti LU), nonché dell’art. 8, d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, circa i limiti volumetrici e di altezza delle costruzioni nei territori comunali, e l’interpretazione dell’art. 3, c. 1, lett. *d*), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (T.U. edilizia), circa la nozione di “ristrutturazione edilizia”.

Si tratta di disposizioni che si era già tentato di introdurre attraverso il d.l. 29 maggio 2024, n. 69 (decreto c.d. “Salva-casa”) e poi con il d.l. “infrastrutture” (d.l. 29 giugno 2024, n. 89) e che vengono ripresentate sul presupposto di un’urgenza concernente la soluzione ‘politica’ delle ormai numerose inchieste avviate dalla Procura di Milano per presunti abusi edilizi. Ciò che viene definito, giornalmisticamente, “il caso Milano”¹ ha riguardato importanti profili disciplinari del diritto urbanistico, involgendo il rapporto tra pianificazione urbanistica attuativa e interventi edilizi diretti, nonché quello dei confini della nozione di “ristrutturazione edilizia” (e, correlativamente, cosa possa/debba intendersi per “rigenerazione urbana”)². L’intento dell’intervento legislativo sarebbe, perciò, quello di

¹ I procedimenti penali in corso, promossi dalla Procura di Milano, riguardano un totale di circa centocinquanta progetti realizzati negli anni recenti o attualmente in corso di esecuzione nel milanese, chiamando in causa l’interpretazione delle disposizioni di semplificazione amministrativa e di rigenerazione urbana.

² Si consideri che occorre il permesso di costruire per gli interventi di trasformazione urbanistica e edilizia del territorio, tra cui sono inclusi quelli di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva di questo (si può chiamare innovativa questa modalità di ristrutturazione: cfr. S. Civitarese Matteucci, P. Urbani, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Giappichelli, 2023, 339). Gli altri interventi di ristrutturazione edilizia – che secondo la definizione legale includono le opere di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche – sono invece assoggettati a SCIA e in linea di principio sono gratuiti, sebbene vi sia incertezza sull’assoggettamento a contributo di interventi di ristrutturazione, che – pur senza generare aumento di volumetria – aumentino il “carico urbanistico”. Inoltre, per gli interventi di ristrutturazione innovativa si può ricorrere alla SCIA «in alternativa al permesso di costruire», fermo restando che l’intervento resta di trasformazione urbanistico-edilizia ed è soggetto al contributo di costruzione.

Ebbene, l’interpretazione data negli anni recenti dal Comune di Milano è progressivamente andata includendo nella nozione di “ristrutturazione edilizia” con s.c.i.a. pure accorpamenti di volumetrie collocate su sedimi differenti e/o distanti, con una forte densificazione delle volumetrie realizzate, in assenza di piano.

pervenire a un assetto più chiaro di queste fattispecie, altresì consentendo la regolarizzazione di cospicui interventi realizzati o in via di esecuzione.

Occorre sin d'ora osservare, tuttavia, quanto alla giustificazione dell'urgenza, che in base alla giurisprudenza delle giurisdizioni superiori e della Corte costituzionale la normativa in sé appare piuttosto chiara nei suoi principi fondamentali. Da qui le perplessità rispetto a una norma "di interpretazione autentica", le cui insidie si proverà di seguito a illustrare, ripercorrendo il testo del disegno di legge in esame.

Prima di passare all'analisi dei singoli commi di cui si compone l'art. 1 del disegno di legge (§§ da 4 a 7), è parso utile offrire (nei §§ 2 e 3) alcune considerazioni sui suoi principali nodi giuridici in relazione alla materia "governo del territorio". Questi riguardano il rapporto tra pianificazione attuativa e interventi edilizi diretti e i confini della nozione giuridica di "ristrutturazione edilizia".

In sintesi, il disegno di legge in analisi si presta a molteplici considerazioni critiche per ragioni di sistema, di tecnica redazionale e di legittimità costituzionale. Da un lato, si accoglie un'idea di "de-pianificazione", che finisce per sovrapporre nuove costruzioni e interventi sull'esistente, cui si collega la questione dell'eventuale esenzione dal contributo di costruzione, che pone problemi di equità e redistribuzione sociale della rendita. Dall'altro lato, nel disegno di legge si cela il rischio di una frammentazione regionalista degli standard urbanistici. Tutto ciò fa dubitare della legittimità costituzionale dell'intervento (§ 8). Da ultimo, ma non per importanza, desta perplessità la veste stessa del d.d.l. come norma di interpretazione autentica.

2. Preliminarmente, il riparto delle competenze in gioco e le implicazioni della materia "governo del territorio"

Il disegno di legge ha due oggetti: l'ambito **degli obblighi di pianificazione attuativa** (posti dalla l. n. 1150/1942 e dal d.m. n. 1444/1968) e la **definizione di "ristrutturazione edilizia"**. Entrambi gli oggetti rientrano nella materia "governo del territorio", di legislazione concorrente Stato-Regioni.

Nel riparto di competenze dettato dall'art. 117, c. 3, Cost. è riservata alla legislazione statale la fissazione dei principi generali. Entrambi gli oggetti del d.d.l. possono ascrivere all'alveo dei "principi fondamentali della materia" (tali essendo le definizioni degli interventi edilizi, l'eshaustività e completezza dei titoli abilitativi, e così via), con la conseguenza che la proposta di legge rientra senz'altro nella potestà legislativa dello Stato.

Alle Regioni compete, in coerenza con i principi fissati a livello statale, la potestà legislativa concorrente attraverso cui queste, nel corso degli anni, hanno articolato una struttura del sistema della pianificazione territoriale in parte innovativa rispetto al modello ereditato dalla legge urbanistica n. 1150/1942, da cui, peraltro, continuano in gran parte a ricavarsi i detti principi. Infine, i Comuni adottano i piani regolatori generali e attuativi (variamente denominati nella legislazione regionale), quali riferimenti imprescindibili per la pianificazione a livello locale.

In un tale quadro – risultante dalla Riforma del Titolo V (con cui il legislatore ha inquadrato tra le materie di legislazione concorrente il "governo del territorio", sostituendolo alla precedente voce "urbanistica", da ritenersi adesso assorbita nel primo) – il fatto che la normativa statale continui a essere la guida fondamentale per le leggi urbanistiche regionali costituisce anche garanzia del ruolo primario degli enti locali nelle scelte di pianificazione del loro territorio, da attuarsi mediante il ricorso a piani generali.

Questa esigenza risponde a un più profondo principio, che giustifica, sotto il profilo costituzionale, l'esistenza dei poteri pubblici che conformano gli usi del territorio. «Il bene (inteso come valore) direttamente tutelato dalla disciplina delle trasformazioni del territorio non si identifica né con il limitare la proprietà privata né con il limitare l'iniziativa economica. Queste limitazioni sono strumentali al raggiungimento del fine ulteriore dell'ordinato assetto del territorio o meglio dell'«assetto territoriale della convivenza» (PACELLI). Ciò significa che l'urbanistica tende alla predisposizione delle condizioni fisiche e ambientali necessarie affinché la personalità individuale possa normalmente e liberamente esplicarsi. In questo fine gli ordinamenti moderni identificano un interesse pubblico meritevole di essere assunto dai pubblici poteri. In questa prospettiva le disposizioni costituzionali cui fare riferimento divengono gli artt. 2 e 3.2, i quali impegnano la Repubblica a promuovere un modello di società basato sui valori della solidarietà e dell'eguaglianza di opportunità»³.

Da queste premesse deriva, a sua volta, il carattere più essenziale della funzione di pianificazione territoriale, vale a dire la sua natura compositiva di interessi e, come è stato detto, «strutturalmente globale», di talché «ogni bene territoriale o immobile è assoggettato al regime di proprietà conformata dagli strumenti legislativi e amministrativi nei quali si attua il governo del territorio»⁴. Sotto questo profilo, va richiamato l'orientamento della giurisprudenza amministrativa che in più di una decisione ha affermato che «l'urbanistica, e il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del medesimo» (CdS, IV nn. 2710/2012, 6040/2012).

Dato questo carattere «globale» della materia su cui si interviene – e avvicinandoci alla questione odierna – non sembra che possano sussistere beni o interessi strutturalmente differenziati e prevalenti: la capacità di attrarre investimenti non può prevalere, di per sé, su altri interessi altrettanto meritevoli di considerazione, come, per esempio, il diritto all'abitazione, la vivibilità degli edifici, la sostenibilità urbana, la tutela degli ecosistemi.

Al contrario, tutti gli interessi menzionati assumono rilievo nell'ambito dell'«ordinato sviluppo» delle città e dei territori, secondo una «visione integrata» degli stessi, come pure riconosciuto dal giudice delle leggi (C. cost., 10 febbraio 2023, n. 17 e, nel medesimo senso, C. cost., 4 luglio 2024, n. 119).

Così impostata la riflessione sulla materia entro cui si collocano gli oggetti del disegno di legge, risulta problematico (financo sul piano della legittimità costituzionale dell'intervento) servirsi dell'interpretazione – che si afferma «autentica» – di disposizioni che, di per sé, non sembrano equivoche, considerato che anche la giurisprudenza ha raggiunto posizioni consolidate (cfr. § 4 a proposito dell'interpretazione dell'art. 41-*quinquies*, c. 6, l. n. 1150/1942).

Il punto è che, in un Paese caratterizzato da preoccupanti fenomeni di abusivismo edilizio e da ben note fragilità territoriali, la considerazione pressoché esclusiva di un solo interesse – quello degli investitori e degli imprenditori immobiliari – non può in alcun modo portare a buone leggi, in grado di rispondere alle esigenze delle città e dei territori. A ben vedere, i diversi condoni edilizi (fattispecie alla quale sembra potersi ricondurre anche la sostanza di questo intervento normativo) non hanno contribuito a risolvere le criticità esistenti, risultando – al contrario – forieri di ulteriori violazioni, di aspettative di sanatoria e, in sostanza, di una grave *incertezza* di sistema.

³ S. Civitarese Matteucci, P. Urbani, op. cit., 40.

⁴ A. Predieri, voce *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 514, da cui è tratto anche il successivo virgolettato (p. 517).

3. I principali nodi giuridici del d.d.l.: il rapporto tra pianificazione attuativa e interventi edilizi diretti e i confini giuridici della ristrutturazione edilizia

La Legge urbanistica (LU) prevede che il piano regolatore generale (PRG) si attui attraverso due tipologie di piani attuativi. Il piano particolareggiato d’iniziativa pubblica e il piano di lottizzazione convenzionata. A partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, al piano particolareggiato si sono venute affiancando altre figure di piani di esecuzione del PRG, finalizzati alla realizzazione di speciali finalità (quindi, con spiccato carattere funzionale rispetto alla indifferenziazione funzionale del primo).

Il principale gruppo dei piani attuativi funzionali riguarda il recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente. Ciò è coerente con una delle fondamentali esigenze dell’urbanistica contemporanea, ossia quella di dover passare da una concezione pressoché esclusivamente rivolta all’espansione dell’aggregato urbano – con “consumo” di nuovo territorio –, a una concezione che, diversamente, miri a riqualificare o rimodellare il tessuto insediativo già esistente.

La disciplina urbanistica prevede vari strumenti specificamente volti a recuperare o riqualificare il patrimonio edilizio. Nell’ambito semantico di questa formula – di interesse ai fini odierni – rientrano anzitutto gli interventi su singoli manufatti effettuati direttamente dai privati presentando al Comune un progetto che configuri una delle opere che le norme considerano di recupero. In secondo luogo, vi rientrano alcune fattispecie che hanno come finalità la riqualificazione urbanistica di parti più o meno estese del territorio comunale. In tal caso si ha il recupero urbanistico, in quanto l’intervento non si limita a singoli fabbricati. In questa ipotesi, più precisamente, si è in presenza della nozione di “ristrutturazione urbanistica”, in contrapposizione agli interventi di recupero aventi rilievo esclusivamente “edilizio”.

Merita quindi soffermarsi sulla nozione di “ristrutturazione urbanistica”, definita dall’art. 3, c. 1, lett. f), d.P.R. n. 380/2001 come rivolta a «sostituire l’esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale». I due modi principali per procedere alla riqualificazione urbanistica di un’area del territorio comunale sono: *i*) che il Comune si munisca di un piano di recupero; *ii*) che lo stesso Comune, o altri soggetti pubblici o privati, promuovano la formazione di un programma integrato di intervento (o di altre figure pianificatorie aventi le stesse caratteristiche, eventualmente previste nella legislazione regionale).

Tanto premesso, possono svolgersi due osservazioni, utili per chiarire il senso delle considerazioni che saranno svolte nel prosieguo:

- anzitutto, il desiderio di “de-pianificazione” – prescindendo ora da qualsiasi valutazione sulla sua condivisibilità – non dovrebbe spingersi a confondere tra trasformazioni di rango urbanistico, da un lato, e interventi di mero recupero, dall’altro: la ristrutturazione edilizia, per quanto ormai “stirata” sino all’inverosimile rispetto ai suoi confini semantici da successivi interventi legislativi, resta legislativamente distinta dalla ristrutturazione urbanistica. In altre parole, la corretta tendenza a operare sull’esistente – evitando consumo di suolo – non implica l’affrancamento dal principio del piano, che si ripete è finalizzato a contemperare i molteplici interessi che richiedono soddisfazione sul territorio. Al contrario, proprio questa necessità di “rigenerare” tessuti urbani ormai degradati o inadeguati comporta più (non meno) necessità di un disegno, sia pure di un genere meno ambizioso (o finanche velleitario) del piano regolatore generale inteso

come enorme congegno atto a guidare per un futuro indefinito intere città e soprattutto la loro espansione. Ciò che colpisce a questo riguardo (e rivela l'intento strumentale dell'iniziativa) è l'idea di apprestare una nuova disciplina degli interventi sull'esistente a prescindere dalla definizione e regolazione di "rigenerazione urbana", termine tanto vago e ambiguo quanto abusato. Quello che può, peraltro, dirsi è che la rigenerazione non si presta a essere ricondotta alla alternativa binaria tra recupero e trasformazione, ma – salvi casi da individuare e disciplinare con attenzione – essa evoca un processo di ristrutturazione urbana(istica) che richiede un disegno organico e, quindi, un atto di pianificazione.

- Il secondo punto, connesso al primo, è che andare oltre il perimetro del recupero dell'esistente, realizzando nuove volumetrie e assetti edificatori, comporta impegni precisi del privato con il soggetto pubblico, che dalla forma più semplice dell'obbligo di contributo di costruzione, possono arrivare alla stipula di convenzioni, atti d'obbligo etc. Ammesso e non concesso, pertanto, di voler condividere la posizione del Prof. Mantini nella sua audizione alla Camera su questo d.d.l. – ossia che «le trasformazioni nel tempo della rigenerazione urbana consistono proprio in un diverso rapporto tra piano e progetto (ossia intervento diretto), in favore di quest'ultimo»⁵ –, nondimeno quel progetto non può essere avulso dal contesto, nel senso che esso dovrà necessariamente dar conto della sua coerenza con una strategia di sviluppo urbano e della conformità alle esigenze pubbliche (in termini di prestazioni e spazi pubblici) volti a promuovere la migliore convivenza all'interno delle città. È bene ripetere che questo è il senso per cui una materia "governo del territorio" (i cui principi fondamentali lo Stato deve stabilire) continua a essere prevista nella Costituzione.

4. Le criticità del comma 1

Di seguito il testo del primo comma del d.d.l. in esame:

1. Il primo comma dell'articolo 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150, si interpreta nel senso che l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non è obbligatoria nei casi di edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati in ambiti edificati e urbanizzati, di sostituzione, previa demolizione, di edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati e di interventi su edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati, che determinino la creazione di altezze e volumi eccedenti i limiti massimi previsti dall'articolo 41-quinquies, primo comma, della legge n.1150 del 1942, ferma restando l'osservanza della normativa tecnica per le costruzioni. Il numero 2) dell'articolo 8 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, si interpreta nel senso che l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non è obbligatoria nei casi di edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati in ambiti edificati e urbanizzati, di sostituzione, previa demolizione, di edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati e di interventi su edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati, che determinino la creazione di altezze eccedenti l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, ove ciò non contrasti con un interesse pubblico concreto e attuale al rispetto dei predetti limiti di altezza, accertato dall'amministrazione competente con provvedimento motivato, o comunque ove ciò sia previsto dagli strumenti urbanistici, e fermi restando l'osservanza della normativa tecnica per le costruzioni nonché il rispetto dei limiti di densità fondiaria di cui all'articolo 7 del medesimo decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

⁵ Audizione presso la Commissione Ambiente Camera dei deputati, sull'A.C. 1987, 12 settembre 2024, del Prof. Avv. Pierluigi Mantini, professore di diritto amministrativo e urbanistico nel Politecnico di Milano, p. 1, disponibile sul sito istituzionale della Camera (https://temi.camera.it/leg19/post/OCD15_15109/le-audizioni-sulla-proposta-legge-c-d-salva-milano.html).

Il PRIMO OGGETTO del d.d.l., di cui al comma 1, è dunque costituito dalla **CONSISTENZA DEGLI OBBLIGHI DI PIANIFICAZIONE URBANISTICA ATTUATIVA** posti, rispettivamente, dall'art. 41-*quinquies*, c. 6, LU e dall'art. 8, d.m. n. 1444/1968, che conviene esaminare partitamente.

- *Art. 41-quinquies, c. 6, Legge urbanistica*

La LU dispone all'art. 13 che il piano regolatore generale è attuato a mezzo di piani particolareggiati di esecuzione, i cui contenuti sono ivi stabiliti. La norma per l'attuazione della pianificazione urbanistica generale dei Comuni è, dunque, la formazione di piani particolareggiati, non l'attuazione diretta dello strumento urbanistico generale mediante il rilascio del permesso di costruire (o la presentazione di segnalazione certificata di inizio attività, nei casi in cui ammessa). A questa regola generale si aggiunge la regola speciale dettata all'art. 41-*quinquies*, sesto comma (rimasto – ma la terminologia usata dal d.d.l. è impropria – come 'primo comma' della norma a seguito delle abrogazioni intervenute con d.P.R. n. 380/2001, che hanno portato all'eliminazione dei commi da 1 a 5), di cui il d.d.l. fornisce l'interpretazione. Il comma 6 richiamato dispone che: «*Nei Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa*».

L'art. 41-*quinquies*, c. 6, LU, pertanto, detta disposizioni in materia di individuazione di limiti volumetrici e di altezze delle costruzioni. Questa disposizione – che non è stata toccata dal d.P.R. n. 380/2001, né da altra successiva disposizione abrogativa (ed è, pertanto, rimasta in vigore) – non necessita di recepimento nella pianificazione urbanistica comunale ed è immediatamente operativa.

Occorre tenere presente che questa regola è stata introdotta nell'ordinamento nel 1967 proprio per precisare che vi sono casi in cui il piano particolareggiato non è solo il modo normale di attuare le previsioni urbanistiche, ma il modo obbligatorio. Nel corso degli anni, infatti, la giurisprudenza aveva individuato alcune ipotesi in cui il ricorso alla pianificazione di secondo livello non era obbligatoria, tipicamente quando ci si trovasse in una situazione di pressoché totale urbanizzazione. Non vi sono mai stati dubbi, però, sul fatto che la pianificazione di dettaglio è necessaria nelle zone non urbanizzate, cosiddette di espansione (zone C). Già questo elemento lascia intendere che la suddetta regola speciale, relativa a costruzioni di consistente altezza e volume, non avrebbe ragione d'essere se la si riferisse ad aree non urbanizzate, per le quali il piano particolareggiato è comunque l'unica via possibile per giungere all'edificazione.

È vero (come riportato anche nel Dossier predisposto dal Servizio Studi del Senato⁶) che in passato si era registrato un orientamento secondo cui la regola del preventivo piano particolareggiato o di lottizzazione valesse solo in presenza di aree non urbanizzate (Cons. St., sez. V, 26 maggio 1976, n. 801; Cons. St., sez. V, 14 aprile 1978, n. 43; Cons. St., sez. V, 1° dicembre 2003, n. 7799). **Alla lunga, però, è prevalso l'opposto orientamento secondo cui la detta regola riguarda anche la ricostruzione di fabbricati da eseguire in zone già urbanizzate** (Cons. St., sez. V, 8 giugno 1971, n. 511; Cons. St., sez. V, 16 dicembre 1973, n. 881; Cons. St., sez. V, 22 aprile 1977, n. 369).

⁶ Dossier n. 411 del Servizio Studi del Senato, 6 dicembre 2024, p. 1.

Questa interpretazione è stata ribadita di recente in numerose occasioni. Il T.A.R. Sicilia, (Catania, sez. III, 9 ottobre 2024, n. 3329, richiamando, *ex plurimis*: Cons. St., sez. IV, 2 aprile 2020, n. 2228; Cons. St., sez. IV, 20 aprile 2018, n. 239; Cons. St., sez. IV, 8 febbraio 2018, n. 825) ricorda che è ormai «consolidato», nella giurisprudenza amministrativa, «il principio secondo cui va esclusa la necessità di strumenti attuativi (previsti dal P.R.G.) per il rilascio del permesso di costruire in zone già urbanizzate **è applicabile solo nei casi nei quali la situazione di fatto, in presenza di una pressoché completa edificazione della zona, sia addirittura incompatibile con un piano attuativo** (come nel caso del lotto residuale ed intercluso in area completamente urbanizzata), **ma non anche nelle ipotesi [...] in cui ci si trovi di fronte ad una situazione che assai più di altre esige un piano attuativo idoneo a restituire efficienza all’abitato, perché deve essere completato e migliorato il sistema infrastrutturale e integrata l’urbanizzazione primaria e secondaria esistente**».

In questo senso, sempre T.A.R. Sicilia, sez. III, n. 3329/2024, ha evidenziato che «**l’esigenza di un piano di lottizzazione, quale presupposto per il rilascio della concessione edilizia, si impone anche al fine di un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti** e, quindi, anche alla più limitata funzione di armonizzare aree già compromesse e urbanizzate, che richiedano una necessaria pianificazione e perciò anche in caso di lotto intercluso o di altri casi analoghi di zona già edificata e urbanizzata (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 4200 del 2013)».

A sua volta il Consiglio di Stato (Cons. St., sez. II, 13 giugno 2024, n. 5308), osserva come: «[a]ncora di recente (Cons. Stato, Sez. V, 16 aprile 2024, n. 3474) è stato affermato che **“Per giurisprudenza costante i casi in cui il piano regolatore generale consente il rilascio del permesso di costruire diretto, senza previa approvazione dello strumento attuativo sono eccezionali e di stretta interpretazione**. Anche in presenza di una zona già urbanizzata, inoltre, la necessità dello strumento attuativo è esclusa solo laddove la situazione di fatto, caratterizzata da una pressoché completa edificazione della zona, sia addirittura incompatibile con un piano attuativo, ma non anche nell’ipotesi in cui, per effetto di un’edificazione disomogenea, ci si trovi di fronte ad una situazione che esige un intervento idoneo a restituire efficienza all’abitato, riordinando e talora definendo *ex novo* un disegno urbanistico di completamento della zona (Consiglio di Stato sez. IV, 11/11/2022, n. 9916; id. 16/11/2021 n. 7620)».

Riassumendo (e riprendendo le parole di Cons. St., sez. II, n. 5308/2024, appena citata), sull’interpretazione dei casi di divieto di **“intervento diretto”** la giurisprudenza amministrativa è ormai orientata nel senso che **«l’esigenza di un piano attuativo, quale presupposto per il rilascio del titolo edilizio, s’impone anche al fine di un armonico raccordo con il preesistente aggregato abitativo, allo scopo di potenziare le opere di urbanizzazione già esistenti e, quindi, anche alla più limitata funzione di armonizzare aree già compromesse ed urbanizzate** che richiedano una necessaria pianificazione della maglia e perciò anche in caso di lotto intercluso o di altri casi analoghi di zona già edificata e urbanizzata (Cons. Stato sez. II, 09/12/2020, n. 7843; sez. IV, 27/03/2018, n. 1906 e 21/08/2013, n. 4200)».

Questo orientamento si attaglia, evidentemente, anche al caso specifico di cui all’art. 41-*quinquies*, c. 6 citato, nel quale non si fa alcuna menzione di una distinzione tra zone urbanizzate o meno, che ora si vorrebbe introdurre.

A questo proposito – **diversamente da quanto si legge nella relazione illustrativa, (e nel Dossier predisposto dal Servizio Studi)** – non sembra sussistere, quindi, un **«contrasto, generatosi nella giurisprudenza amministrativa»** circa la corretta

interpretazione dell'art. 41-quinquies, che giustificerebbe l'esigenza di un intervento a mezzo di norme di interpretazione autentica.

Non è quindi appropriato contrapporre, come si legge nel Dossier, un «orientamento restrittivo, più risalente, implicante il divieto di realizzazione di interventi eccedenti i citati limiti quantitativi in assenza del piano attuativo esteso all'intera zona, anche nelle ipotesi di ricostruzione di fabbricati da eseguire in zone già urbanizzate (Consiglio di Stato, sentenza n. 369/1977)» a un «orientamento più recente ed espansivo, che interpreta la disposizione nel senso di prevedere l'approvazione del piano particolareggiato o di lottizzazione solo in presenza di aree non urbanizzate, che quindi richiedono una pianificazione attuativa finalizzata a un loro armonico e ordinato sviluppo (da ultimo, Consiglio di Stato n. 7799/2003, con riferimento ai "lotti interclusi" in aree completamente urbanizzate, in continuità con la circolare del Ministero per i lavori pubblici 1501/1969)»⁷. L'orientamento consolidato coincide, infatti, con quello denominato nel dossier "più risalente".

In questo senso, non essendovi alcun attuale contrasto interpretativo nella giurisprudenza amministrativa, verrebbero meno le stesse premesse, in punto di necessità, di una norma di interpretazione autentica.

- *Art. 8, d.m. 2 aprile 1968, n. 1444*

Anche l'art. 8, d.m. n. 1444/1968 detta disposizioni in materia di limiti di altezza degli edifici, tenendo conto della zona territoriale omogenea ove insistono gli stessi. Più precisamente, il d.m. n. 1444/1968⁸ è stato emanato sulla base dell'art. 41-quinquies, ottavo e nono comma, LU (commi aggiunti al testo originario della LU dall'art. 17, l. 6 agosto 1967, n. 765).

L'art. 8, d.m. n. 1444/1968, rubricato "*Limiti di altezza degli edifici*", stabilisce le altezze massime degli edifici per le diverse zone territoriali omogenee; in particolare, al n. 2, stabilisce per le zone B – cioè per le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate diverse dalle zone A (quelle che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale) – quanto segue: *«l'altezza massima dei nuovi edifici non può superare l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti, con la eccezione di edifici che formino oggetto di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate con previsioni planivolumetriche, sempre che rispettino i limiti di densità fondiaria di cui all'art. 7»*.

- *Osservazioni sul comma 1 del d.d.l.*

Venendo, allora, all'analisi dei contenuti del d.d.l., il primo periodo del comma 1 dispone che il *«primo comma dell'articolo 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150»* debba interpretarsi nel senso che l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non sia obbligatoria, qualora gli interventi determinino la creazione di altezze e volumi eccedenti i limiti massimi previsti da tale disposizione, ferma restando l'osservanza della normativa tecnica delle costruzioni, in caso di: *i) edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati in ambiti edificati e urbanizzati; ii) sostituzione, previa demolizione, di edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati; iii) interventi su edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati*.

Analogamente, il secondo periodo del comma 1 dispone che il numero 2 dell'art. 8 del d.m. n. 1444/1968 si interpreta nel senso che l'approvazione preventiva di un piano

⁷ Dossier n. 411 del Servizio Studi del Senato, 6 dicembre 2024, p. 1.

⁸ Recante "*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765*".

particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non è obbligatoria nei medesimi casi contemplati dal primo periodo (ossia edificazione di nuovi immobili su singoli lotti situati in ambiti edificati e urbanizzati, sostituzione, previa demolizione, di edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati e interventi su edifici esistenti in ambiti edificati e urbanizzati) che determinino la creazione di altezze eccedenti l'altezza degli edifici preesistenti e circostanti:

- ove ciò non contrasti con un interesse pubblico concreto e attuale al rispetto dei già menzionati limiti di altezza, accertato dall'amministrazione competente con provvedimento motivato;
- o comunque ove ciò sia previsto dagli strumenti urbanistici;
- e fermi restando l'osservanza della normativa tecnica delle costruzioni, nonché il rispetto dei limiti di densità fondiaria di cui all'art. 7 del medesimo d.m. n. 1444/1968.

L'articolo, così come formulato – *reinterpretando* l'art. 41-*quinquies*, c. 6, l. n. 1150/1942, laddove impone il previo piano particolareggiato qualora si superi l'altezza di 25 m o una volumetria di 3 mc/mq, nonché l'art. 8, d.m. n. 1444/1968, laddove, in assenza di preventivo piano particolareggiato, vieta in zona omogenea "B" altezze superiori a quelle degli edifici preesistenti e circostanti – **comporta nei fatti la sostanziale disapplicazione delle due norme menzionate**. Nel secondo caso, peraltro, la 'disapplicazione' dell'art. 8, d.m. n. 1444/1968 è possibile solo «ove ciò non contrasti con un interesse pubblico concreto e attuale al rispetto dei predetti limiti di altezza, accertato dall'amministrazione competente con provvedimento motivato», senza però che sia meglio precisato quale sia l'interesse pubblico concreto e attuale da preservare e con quale atto si debba esprimere l'amministrazione competente.

Tralasciando il richiamo (comunque problematico ai fini dell'intelligibilità del testo e del rispetto delle regole di *drafting* normativo) al primo – in luogo del sesto – comma dell'art. 41-*quinquies*, **il disegno di legge oggetto di esame propone complessivamente un modello di urbanistica (di 'anti-urbanistica', invero) che rischia di riportare 'indietro' le lancette dell'orologio della vicenda urbanistica italiana a prima della Legge Ponte (1967) piuttosto che consentire reali passi in avanti.**

La disposizione permette in definitiva di superare i limiti volumetrici e di altezza senza che ci sia bisogno di un disegno più ampio del singolo lotto su cui insiste l'edificio da sostituire e che interventi di consistente valorizzazione immobiliare – considerati alla stregua di una mera ristrutturazione edilizia – siano realizzabili semplicemente con una segnalazione al Comune. Da qui **il rischio di ledere la vivibilità urbana, il benessere dei cittadini e danneggiare gli stessi proprietari immobiliari. In questo senso si rivela il valore dei principi dell'urbanistica a presidio dell'interesse generale dei consociati di cui al paragrafo precedente.**

Ad avviso di chi scrive, pur comprendendosi l'intento di una legislazione di riforma che limiti il ricorso ai piani ove risulti possibile la valutazione degli interessi pubblici sottesi all'edificazione mediante l'intervento diretto (secondo un approccio di 'pianificazione minima'), nondimeno **nei casi di interventi di forte densificazione** (come sono quelli di specie) **risulta necessario che una valutazione pubblica dei carichi urbanistici venga fatta in concreto, anche senza un piano preventivo attuativo, come pur recita lo stesso art. 41-*quinquies*, c. 6, LU, ma almeno attraverso convenzioni, atti d'obbligo o negoziali.** D'altronde, l'ordinamento ha contemplato e disciplinato proprio questa ipotesi attraverso la fattispecie del "Permesso di costruire convenzionato" di cui all'art. 28-bis del TU edilizia (introdotta nel 2014), secondo cui «*qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato*»,

ove il consiglio comunale approvando la convenzione specifica «gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio».

A questi profili è connessa la questione degli oneri, che non dovrebbero essere esentati in interventi del tipo in esame, e che interrogano questioni più generali di equità e redistribuzione sociale della rendita. Questione quest'ultima tanto più centrale in un contesto, come quello milanese, in cui si pone in modo consistente il problema dell'accesso alla casa di fasce sociali deboli e studenti. In tal senso andrebbe semmai indirizzata/ripensata la modifica legislativa.

5. La potenziale portata disgregatrice del comma 2

2. Nei casi di cui al comma 1, restano fermi il rispetto dei parametri di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici, sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali, nonché il rispetto, limitatamente agli interventi di nuova costruzione, della distanza minima tra fabbricati, derogabile tra fabbricati inseriti all'interno di piani attuativi e di ambiti con previsioni planivolumetriche oggetto di convenzionamento unitario.

Rispetto al comma 2, la principale criticità è rappresentata dalla previsione, come condizione per la conformità alla disciplina urbanistica – nei casi di cui al comma 1 – della verifica di «adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici, sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali».

Il punto è che la verifica della «adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici» – dunque, in sostanza, il preventivo controllo dei c.d. standard urbanistici⁹ – verrebbe operata assumendo come modello non il d.m. n. 1444/1968, bensì le differenti legislazioni regionali e i singoli strumenti urbanistici comunali.

Nel disegno di legge si cela, così, il **pericolo di una definitiva deriva disgregatrice degli standard urbanistici**, già avviata con l'introduzione¹⁰ dell'art. 2-bis, d.P.R. n. 380/2001¹¹). In base a quest'ultimo, «ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali».

Si tratta di disposizione che presenta margini di ambiguità, ma che può essere interpretata come conferente alle regioni l'intera materia relativa alle dotazioni di spazi e servizi collettivi regolata dal DM 1444/1968. Il secondo comma del d.d.l. in esame sembra confermare questo scenario.

L'art. 2-bis, d.P.R. n. 380/2001 è stato, però, ritenuto incostituzionale dal Consiglio di Stato, la cui Sezione quarta (Pres. Raffaele Greco, Est. Emanuela Loria) ha sollevato questione di legittimità costituzionale con ordinanza 17 marzo 2022, n. 1949. Gli argomenti impiegati appaiono ineccepibili e conviene riportare per intero il passaggio centrale dell'ordinanza: ««[...] la nuova disposizione statale introdotta nel 2013, intervenendo in

⁹ Per B. Graziosi, *Il problema degli "standard" urbanistici "differenziati" e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 6, 2018, pp. 529 ss., gli standard urbanistici costituirebbero la via per «assicurare la dotazione minima di spazi da riservare ai fini pubblici nella redazione degli strumenti urbanistici».

¹⁰ A opera dell'art. 30, c. 1, lett. a), d.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. con mod. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98.

¹¹ Secondo cui «le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444».

materia di competenza concorrente **senza porre alcun confine di principio al potere di deroga attribuito a tutte le regioni rispetto alle preesistenti norme statali, senza assolvere alla funzione propria attribuita dalla Costituzione allo Stato di individuare i principi, così rendendo certamente possibili legislazioni regionali molto diverse tra di loro, contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost.** Inoltre, andrebbe esplorato anche un altro possibile profilo di legittimità costituzionale, rispetto all'art. 117, secondo comma Cost. attinente alle materie di competenza esclusiva dello Stato. Si tratta di valori costituzionali **che [...] sono oramai strettamente correlati alla materia del "governo del territorio", quali la materia attinente alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" [117, secondo comma, lett. m)].** [...] Può dunque ritenersi, posto che nella materia del governo del territorio le leggi regionali debbano rispettare le norme di principio della legislazione statale, che il **nono comma dell'articolo 41-quinquies della legge n. 1150/1942 esprima l'esigenza che le dotazioni di spazi pubblici, infrastrutture, servizi etc. rispondano a criteri di definizione omogenei su tutto il territorio nazionale, non essendo costituzionalmente ammissibile che possano esservi discrasie anche vistose tra Regione e Regione, in virtù dei diversi rapporti e parametri liberamente individuabili dalle diverse legislazioni regionali.** [...] In definitiva, pur in un quadro costituzionale e legislativo caratterizzato dai principi di sussidiarietà verticale e di prossimità territoriale, in ragione dei quali la regolazione dell'assetto del territorio è rimessa quanto più possibile ai livelli di governo più vicini alle comunità di riferimento, **deve ritenersi che la determinazione delle dotazioni infrastrutturali pubbliche o di interesse generale resti riservata al legislatore statale, in quanto ragionevolmente riconducibile all'ambito delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali;** in tale prospettiva, al legislatore statale spetta non soltanto individuare i principi fondamentali della materia, sibbene fissare i livelli minimi delle predette prestazioni, rispetto ai quali le normative regionali potrebbero intervenire esclusivamente in senso "rafforzativo".

In breve, le dotazioni e i servizi infrastrutturali del territorio sono LEP, come tali riservati allo Stato centrale. Il che è stato, peraltro, riconosciuto anche dal Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per la individuazione dei Lep (Clep) istituito dalla legge di bilancio 2023¹². Nel rapporto finale si sottolinea la «centralità [degli standard urbanistici] e la loro piena riconducibilità funzionale ai Lep». Il Clep ricorda come gli standard urbanistici sono un chiaro esempio della «nozione dogmatica di prestazione», che può essere espressa «mediante parametri quantitativi», già stabiliti in 18 mq/abitante dal d.m. n. 1444/1968; che tuttavia potrebbero essere derogati dalla legislazione regionale, a causa della prescrizione inserita nel T.U. edilizia, «**disposizione sicuramente deviante**» che «**ha portato il Consiglio di Stato a porre in dubbio la costituzionalità di quell'articolo proprio al fine di ribadire il ruolo di Lep da riconoscere alla normazione del 1968**».

La questione di costituzionalità è, peraltro, ancora aperta, poiché la Corte costituzionale con sentenza n. 85/2023 ha giudicato la questione sollevata dal Consiglio di Stato come non rilevante per lo specifico giudizio, ma, anche in base alla giurisprudenza della stessa Consulta su questi temi, non sembra difficile prevedere che l'esito di una pronuncia nel merito sarebbe di accoglimento.

6. La problematica (ri)definizione di "ristrutturazione edilizia" al comma 3

¹² [https://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2023/11/08/AllegatiPDF/RAPPORTO%20FINALE%20CLEP%20ottobre%202023%20\(1\).pdf](https://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2023/11/08/AllegatiPDF/RAPPORTO%20FINALE%20CLEP%20ottobre%202023%20(1).pdf).

3. *A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, la lettera d) del comma 1 dell'articolo 3 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, fermo restando quanto disposto dal sesto periodo della medesima lettera d), si interpreta nel senso che rientrano tra gli interventi di ristrutturazione edilizia gli interventi di totale o parziale demolizione e ricostruzione che portino alla realizzazione, all'interno del medesimo lotto di intervento, di organismi edilizi che presentino sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche, funzionali e tipologiche anche integralmente differenti da quelli originari, purché rispettino le procedure abilitative e il vincolo volumetrico previsti dalla legislazione regionale o dagli strumenti urbanistici comunali.*

Viene in gioco, al comma 3, il SECONDO OGGETTO del d.d.l., ossia il tema – centrale – della **DEFINIZIONE DELLA NOZIONE DI “RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA”**, quale ‘spartiacque’ tra sistemi di regole radicalmente distanti: da un lato, SCIA e tendenziale gratuità (con attenuate sanzioni), per la c.d. “ristrutturazione leggera”; dall’altro lato, permesso di costruire, oneroso, con inevitabili riferimenti ai piani urbanistici vigenti (e sanzioni più gravi)¹³.

Più nel dettaglio, nel d.d.l. si afferma che *«rientrano tra gli interventi di ristrutturazione edilizia gli interventi di totale o parziale demolizione e ricostruzione che portino alla realizzazione, all'interno del medesimo lotto di intervento, di organismi edilizi che presentino sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche, funzionali e tipologiche anche integralmente differenti da quelli originari, purché rispettino le procedure abilitative e il vincolo volumetrico previsti dalla legislazione regionale o dagli strumenti urbanistici comunali»*.

A ben vedere, **per quanto classificata sotto il titolo di “interpretazione autentica”, la disposizione di cui al comma 3 risulta (problematicamente) innovativa**. Si afferma che l’interpretazione autentica riguarda la definizione di “ristrutturazione edilizia” offerta dal d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (conv. in l. n. 98/2013), ma ciò sembra funzionale (esclusivamente) a estendere la retroattività interpretativa fino alla data della sua entrata in vigore (22 giugno 2013). Invero, desta perplessità la stessa portata interpretativa del comma 3 del d.d.l., per le seguenti ragioni:

- in primo luogo, non è chiaro se si intenda ‘sostituire’ l’intera lett. d) di cui al c. 1 dell’art 3 T.U. edilizia o, invece, ulteriormente dettagliarla (operazioni entrambe non riconducibili alla attività di “interpretazione”), con il rischio di equiparare la ristrutturazione c.d. “leggera”, realizzata anche per il tramite della demolizione e ricostruzione purché nei limiti delle volumetrie e delle superfici dell’edificio preesistente, che segue il regime semplificato della s.c.i.a. (art. 22 T.U. edilizia), e la ristrutturazione “pesante”, la quale – determinando un nuovo carico edilizio e urbanistico – esige il tradizionale controllo preventivo dell’amministrazione sulla conformità del progetto alla disciplina urbanistico-edilizia;
- in secondo luogo (ma il piano del ragionamento è il medesimo), si parla di interventi *«che presentino sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche, funzionali e tipologiche anche integralmente differenti da quelli originari»*. Epperò, **il testo normativo che si interpreta fa riferimento solo alle caratteristiche «planivolumetriche e tipologiche» (si vedano il terzo e il sesto periodo della lett. d) del comma 1 dell’art. 3, d.P.R. n. 380/2001). Il riferimento alle caratteristiche**

¹³ In questi termini si è espresso il Prof. Mantini, nell’evidenziare, nella propria audizione alla Camera su questo disegno di legge (ancorché nella sua precedente formulazione), la rilevanza del tema «della più rigorosa definizione della nozione di “ristrutturazione edilizia”»: cfr. *Audizione*, cit., p. 9.

«funzionali» è un’aggiunta del d.d.l., che costituisce pertanto una modalità decisamente anomala di offrire un’interpretazione autentica.

Insomma, viene in gioco un’integrazione della definizione di “ristrutturazione edilizia” che si può ascrivere all’ennesima modifica dell’art. 3, c. 1, lett. *d*), d.P.R. n. 380/2001. Se così è, questa potrà – al più – valere dall’entrata in vigore della nuova legge, ma non fatta risalire retroattivamente al 2013.

Sarebbe, inoltre, opportuno chiarire che non può rientrare nella nozione di “ristrutturazione”, per quanto si voglia forzare il significato delle parole, il caso della *sostituzione edilizia*, posto che la ristrutturazione non può prescindere dal «requisito, insuperabile, per cui deve pur sempre trattarsi di interventi di recupero del medesimo immobile ancorché trasformato in organismo edilizio in tutto o in parte diverso», come rilevato dalla giurisprudenza penale e amministrativa: Cass., pen., sez. III, 18 gennaio 2023, n. 1670; Cass., pen., sez. III, 8 maggio 2024, n. 18044; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 7 agosto 2024, n. 2353. In effetti, la sostituzione è una *species* del *genus* “nuova costruzione”¹⁴.

Di nuovo, interventi di consistente valorizzazione immobiliare – considerati alla stregua di una mera ristrutturazione edilizia – diverrebbero realizzabili semplicemente con una segnalazione al Comune, senza neppure versare alla città tutti gli oneri per la dotazione delle attrezzature. In questi termini, come già detto, la disposizione rischierebbe di compromettere la qualità della pianificazione urbana, di aumentare la densificazione urbana (probabilmente senza una contestuale valorizzazione dei servizi, a ulteriore detrimento della qualità dell’abitare), di incrementare i costi abitativi e, in definitiva, le disuguaglianze.

Sotto questo profilo, sorprende non trovare nel testo che si discute alcuna garanzia circa l’onerosità dei titoli che, ora per allora, si considerano conformi, atteso che derubricare un intervento da “nuova costruzione” a “ristrutturazione edilizia” comporta una notevole riduzione degli oneri, quando non addirittura il loro azzeramento.

Dunque, chi paventi la paralisi del settore a fronte dell’incertezza (determinata, si afferma, dalle indagini in corso sul “caso Milano”) e il grave danno che ne consegue per le casse pubbliche, dovrebbe altresì considerare questi profili, poiché il decremento della contribuzione non potrà che arrecare un peggioramento della qualità urbana, con danno per l’intera collettività.

Senza contare che mediante operazioni di “interpretazione” niente affatto perspicue, si finirebbe per porre nel nulla le inchieste in corso (il “caso Milano” che si vorrebbe salvare), esponendo la disposizione oggetto di esame a potenziali censure di incostituzionalità¹⁵.

7. I commi da 4 a 9

¹⁴ Come disposto, peraltro, anche dall’art. 10, l.r. Lombardia, 11 marzo 2005, n. 12, nonché da diverse disposizioni del Regolamento edilizio del Comune di Milano.

¹⁵ Difatti, tra i limiti alla portata retroattiva delle leggi, la Corte costituzionale ha in più occasioni ribadito quello rappresentato dal rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario. Così, «ancorché non sia vietato al legislatore (salva la tutela privilegiata riservata alla materia penale dall’art. 25, secondo comma, Cost.) emanare norme retroattive – siano esse di interpretazione autentica oppure innovative con efficacia retroattiva – con riferimento alla funzione giurisdizionale, non può essere consentito di “risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie [...], violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi”»: C. cost., 30 gennaio 2018, n. 12, pt. 3.1, *Cons. dir.* Questa considerazione sarà ripresa *infra*, § 8, a proposito dei problemi di legittimità costituzionale posti dal d.d.l.

4. Nei casi di cui al comma 3, resta fermo il rispetto dei parametri di adeguatezza delle dotazioni territoriali e dei parametri urbanistici sulla base della legislazione regionale e degli strumenti urbanistici comunali.

5. Sono fatti salvi gli effetti dei provvedimenti attinenti ai procedimenti di cui ai commi 1 e 3 non più impugnabili ovvero confermati in via definitiva in sede giurisdizionale alla data di entrata in vigore della presente legge. Si applica, in ogni caso, la disposizione del comma 8.

6. L'applicazione delle disposizioni del presente articolo non può comportare limitazione dei diritti dei terzi.

7. Resta ferma la disciplina del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

8. Al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, le disposizioni dell'articolo 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 aprile 2023, n. 38, in relazione alle costruzioni rientranti nella disciplina dell'articolo 41-quinquies, primo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, si applicano esclusivamente alle spese sostenute per interventi comportanti la demolizione e la ricostruzione di edifici per i quali risultino approvati, entro il 17 febbraio 2023, nelle forme previste dalla disciplina urbanistica applicabile, anche di livello regionale, i relativi piani attuativi, anche mediante piani di lottizzazione convenzionata, e risulti comprovata l'avvenuta presentazione, entro la data del 29 dicembre 2023, della richiesta del titolo abilitativo legittimante all'esecuzione dei lavori. Nei casi di cui al presente comma non si applica l'articolo 2-bis del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 aprile 2023, n. 38.

9. Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione.

Mentre i commi 6, 7 e 9 non danno luogo a particolari osservazioni, ancora qualche riflessione (e rimediazione da parte del soggetto politico) meritano il comma 4 – che ripropone lo stesso rischio di frammentazione regionalista degli standard urbanistici riscontrato per il comma 2 (cfr. *supra*, § 5) – e i commi 5 e 8, finalizzati a limitare l'impatto finanziario della soluzione dell'interpretazione autentica, la quale (proprio in quanto "interpretazione autentica") fa apparire come errate – anche in base alla normativa pregressa – le tesi fatte proprie dalla magistratura nel "caso Milano" e in genere applicate negli altri territori, diversi da quello milanese, nel senso della necessità di piani urbanistici attuativi e del pagamento degli oneri per gli interventi implicanti aumenti volumetrici.

Il rischio è, infatti, che coloro che abbiano in precedenza realizzato interventi del tutto simili a quelli di Milano, sopportando però costi ben superiori a favore dei rispettivi Comuni, a seguito dell'indicazione che verrà dalla norma interpretativa – in accordo alla quale quelle somme non sarebbero state dovute – ne chiedano la restituzione con gli interessi, con il limite temporale dei dieci anni della prescrizione ordinaria. La scelta dell'interpretazione autentica, indubbiamente, è critica, anche perché pone con forza questo rischio, a danno delle finanze pubbliche.

Non solo. Comunque si modulino gli effetti temporali, il tema è sempre quello di una ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti nella medesima posizione, esponendosi la norma, anche sotto questo profilo, a possibili censure di illegittimità costituzionale, per violazione del principio della parità di trattamento.

Ancora, a fronte di una (così) problematica modulazione degli effetti retroattivi, si avverte con forza l'esigenza della certezza del diritto, fondamentale presidio di garanzia dei cittadini e delle imprese.

8. I problemi di legittimità costituzionale

Concludendo sui profili di potenziale illegittimità costituzionale, la prima criticità riguarda senz'altro (anche alla luce degli elementi appena messi in evidenza) la **retroattività della legge penale più favorevole al reo**.

Come sottolineato dalla Corte costituzionale, in principio, al legislatore «non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative sia di interpretazione autentica. **La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata**»: C. cost., 12 aprile 2017, n. 73, pt. 4.3.1, *Cons. dir.* (così già C. cost., 4 luglio 2013, n. 170; C. cost., 5 aprile 2012, n. 78; C. cost., 11 giugno 2010, n. 209). Ebbene, non sembra che, nel caso di specie, una siffatta ragionevolezza, in punto di bilanciamento degli interessi in gioco, sussista.

Oltretutto, il giudice delle leggi ha chiarito che «l'individuazione della natura interpretativa della norma non può ritenersi in sé indifferente nel bilanciamento di valori sotteso al giudizio di costituzionalità che cade sulle norme retroattive. Se, ad esempio, i valori costituzionali in gioco sono quelli dell'affidamento dei consociati e della certezza dei rapporti giuridici, è di tutta evidenza che l'esegesi imposta dal legislatore, assegnando alle disposizioni interpretate un significato in esse già contenuto, riconoscibile come una delle loro possibili varianti di senso, influisce sul positivo apprezzamento sia della sua ragionevolezza “sia della non configurabilità di una lesione dell'affidamento dei destinatari” (sentenza n. 170 del 2008)» (C. cost., n. 73/2017, pt. 4.3.2, *Cons. dir.*). Epperò, come si confida di aver messo in evidenza, **il significato attribuito alle norme oggetto di interpretazione dall'atto normativo proposto appare sostanzialmente nuovo e perciò non riconoscibile – per plurime ragioni – «come una delle loro possibili varianti di senso»**.

Non solo: non rinvenendosi un ragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, che possa giustificare il carattere retroattivo della disciplina del d.d.l. (che finirebbe per salvare retrospettivamente i cantieri avviati negli ultimi dieci anni a Milano, ponendo nel nulla le inchieste in corso sugli stessi), appare ancora più tangibile il rischio di censure di incostituzionalità che facciano valere la **violazione delle attribuzioni riservate al potere giudiziario, non essendo consentito al legislatore di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie [...], violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale**»: C. cost., 2 aprile 2009, n. 94, pt. 7.6, *Cons. dir.* (più di recente richiamata da C. cost., n. 12/2018, pt. 3.1, *Cons. dir.*).

Infine, quanto al merito dell'intervento, è utile richiamare la costante giurisprudenza costituzionale sui principi fondamentali della legislazione statale in materia di “governo del territorio”, per svolgere due considerazioni.

In primo luogo, il giudice delle leggi ha ravvisato nei limiti massimi di densità edilizia fissati dal d.m. n. 1444/1968 la finalità di tutela del **«primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano»** (C. cost., 20 ottobre 2020, n. 217, pt. 4.2, *Cons. dir.*; C. cost., 1° dicembre 2022, n. 240, pt. 3.5.1, *Cons. dir.*). In questo senso, come noto, è stato riconosciuto il carattere di principi fondamentali della materia a norme disciplinanti profili connessi a quello dell'art. 32 T.U. edilizia, sulla determinazione delle variazioni essenziali. Si pensi alle pronunce sulle categorie di interventi edilizi e le tipologie dei diversi titoli abilitativi (tra le altre: sentenze n. 124 del 2021, n. 68 del 2018, n. 282 del 2016 e n. 259 del 2014); sul c.d. condono edilizio (sentenze n. 93 del 2023, n. 77 del 2021, n. 232 del 2017, n. 233 del 2015); sui criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile (sentenza n. 217 del 2022).

Al fondo, sembra di potersi rinvenire, nella giurisprudenza costituzionale, un «**principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio**», il cui necessario rispetto costituisce una «condizione del rilascio di atti permissivi della sua trasformazione». Così si è espressa, recentemente, C. cost., n. 119/2024, pt. 15, *Cons. dir.*, richiamando C. cost., n. 17/2023. **Il che dovrebbe orientare, ci sembra, in una direzione opposta rispetto a quella della radicale de-pianificazione.**

In secondo luogo, la Consulta ha espressamente riconosciuto che le Regioni possano introdurre per legge, nell'esercizio della propria competenza concorrente nella materia "governo del territorio", «deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi», precisando però che tali deroghe «sono ammissibili soltanto nel rispetto del citato principio fondamentale della materia e dunque solo in quanto [tali interventi derogatori] presentino i caratteri dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri, diretti ad escludere in particolare che essi assurgano a disciplina stabile, vanificando il principio del **necessario rispetto della pianificazione urbanistica**» (C. cost., n. 119/2024, pt. 15, *Cons. dir.*). Se si muove da affermazioni di questo tipo, come si notava in precedenza, appare evidente la potenziale contrarietà ai principi costituzionali della frammentazione regionalista degli standard urbanistici, evidenziata dal Consiglio di Stato, che si cela nelle maglie della proposta di legge in esame.

Sul piano dei principi, insomma, a fronte di univoche affermazioni del giudice delle leggi, non sembra che vi siano incertezze. Quando però dal piano dei principi si passa a quello delle regole (statali, regionali, locali), il tema è quello di evitare disposizioni di "semplificazione", che rischino, queste sì, di causare incertezza nel sistema, finendo per allontanarlo dalla via indicata in Costituzione.