

Prof. Alberto Roccella
già professore associato di diritto urbanistico nell'Università degli studi di Milano
roccella.alberto@gmail.com

Senato della Repubblica, VIII Commissione
Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica
Audizione del 18 febbraio 2025 sul disegno di legge n. 1309,
Disposizioni di interpretazione autentica in materia urbanistica ed edilizia

1. Considero in questo intervento soltanto il problema della legittimità costituzionale delle leggi di interpretazione autentica. Gli aspetti più significativi della giurisprudenza costituzionale sul tema sono ben esposti nelle recenti sentenze della Corte costituzionale nn. 4 e 77 del 2024 e possono essere così sintetizzati:

1) l'autoqualificazione di una disposizione come di interpretazione autentica non è vincolante per l'interprete;

2) la disposizione che, pur autoqualificandosi come interpretativa, attribuisca alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario della disposizione medesima, è innovativa con efficacia retroattiva;

3) la distinzione tra norme di interpretazione autentica retroattive e norme innovative con efficacia retroattiva è sostanzialmente indifferente ai fini del giudizio di legittimità costituzionale;

4) il giudizio di costituzionalità di leggi con efficacia retroattiva richiede uno scrutinio particolarmente rigoroso per il ruolo centrale del principio di non retroattività delle leggi e in relazione ai principi di eguaglianza, ragionevolezza e certezza dell'ordinamento giuridico derivanti dall'art. 3 della Costituzione;

5) il controllo di costituzionalità deve essere ancora più stringente qualora la disposizione retroattiva incida su giudizi in corso;

6) a tal fine la Corte deve valutare gli elementi sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa, riferibili principalmente al metodo e alla tempistica seguiti dal legislatore;

7) tra gli elementi sintomatici dell'uso distorto del potere legislativo si deve considerare se l'intervento legislativo: *a)* si collochi a notevole distanza dall'entrata in vigore delle disposizioni oggetto di interpretazione autentica e *b)* trovi una possibile ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali.

2. L'art. 1, comma 1, primo periodo, del ddl n. 1309 reca interpretazione autentica dell'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica del 1942, introdotto dall'art. 17 della l. 6 agosto 1967, n. 765.

La disposizione verrebbe approvata a distanza di oltre 57 anni dall'entrata in vigore della disposizione interpretata, un intervallo di tempo molto maggiore di quello di nove anni che ha

indotto la Corte costituzionale, con la citata sentenza 4 del 2024, a dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione di interpretazione autentica sottoposta al suo giudizio.

In una precedente audizione il prof. Travi ha chiarito che la legge urbanistica reca due obblighi di pianificazione attuativa che devono essere tenuti distinti. Aggiungo soltanto che le conseguenze dei due obblighi sono diverse. Per gli ambiti non urbanizzati o carenti di opere di urbanizzazione la mancanza di piano attuativo comporta il divieto di qualsiasi nuova edificazione privata. Invece per le zone in cui la pianificazione generale consenta edifici di altezza superiore a 25 metri o di densità superiore a 3 mc/mq la mancanza di piano attuativo comporta non un divieto totale, ma soltanto la riduzione dell'edificazione a limiti inferiori a quelli di legge, limiti che possono essere superati soltanto previo piano particolareggiato il quale valuti le esternalità negative di costruzioni di così elevato impatto sulla zona circostante. La differenza nelle conseguenze conferma che i due obblighi sono distinti e diversi tra loro.

Nel dibattito finora svoltosi è stata invocata, in senso contrario, la circolare del Ministero dei lavori pubblici 14 aprile 1969, n. 1501, ma si è ommesso di ricordare che dopo meno di due mesi la circolare fu sospesa, mediante telegramma dell'11 giugno 1969, dallo stesso Ministero dei lavori pubblici il quale si era reso conto dell'errore commesso (G. Locati, *Riflessioni sul comma sesto dell'art. 17 della legge ponte*, in *Nuova rassegna*, 1970, pp. 2663-2670, e specialmente p. 2665).

La disposizione proposta, nonostante la sua autoqualificazione come di interpretazione autentica, è dunque una disposizione innovativa con efficacia retroattiva.

Il prof. Travi ha inoltre ricordato che ormai da decenni nella giurisprudenza amministrativa non ci sono contrasti interpretativi sull'art. 41-*quinqüies* della legge urbanistica.

3. L'art. 1, comma 1, secondo periodo, del disegno di legge 1309 reca interpretazione autentica non di una precedente disposizione legislativa ma di una disposizione posta da un decreto interministeriale, il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444.

La disposizione interpretata non è stata mai oggetto di orientamenti interpretativi controversi o difformi e verrebbe interpretata autenticamente dopo quasi 57 anni, con l'aggiunta di una prescrizione nuova (*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*).

La disposizione del ddl pertanto, nonostante la sua autoqualificazione come di interpretazione autentica, è in realtà innovativa con efficacia retroattiva poiché attribuisce alla disposizione interpretata un significato nuovo, non rientrante tra quelli già estraibili dal testo originario.

4. Anche l'art. 1, comma 3, sulla definizione degli interventi di ristrutturazione edilizia, nonostante la sua autoqualificazione come disposizione di interpretazione autentica, è in realtà innovativa con efficacia retroattiva poiché modifica il testo della disposizione interpretata, introducendovi elementi che originariamente non vi comparivano.

Non vi sono incertezze sulla portata della disposizione interpretata perché, come ricordato dal prof. Travi, la giurisprudenza amministrativa e quella della Corte di Cassazione (III sezione penale) concordano nel ritenere che la demolizione e ricostruzione possa essere qualificata come ristrutturazione edilizia solo quando vi sia continuità tra l'edificio demolito e quello di nuova realizzazione. Diversamente si ha sostituzione edilizia, equiparata a nuova costruzione, come sostenuto dal prof. Civitarese Matteucci nella sua audizione.

Per tutte e tre le disposizioni di interpretazione autentica non sono emerse finora ragionevoli giustificazioni, consistenti nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, con la conseguenza che risulta inverato anche questo elemento sintomatico dell'uso distorto del potere legislativo.

Inoltre tutte e tre le disposizioni interpretative incidono su giudizi in corso e quindi inducono un controllo di costituzionalità ancora più stringente.

Gli elementi esposti portano a ritenere che il disegno di legge 1309 si presti a essere censurato in relazione ai principi finora affermati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di leggi di interpretazione autentica.