



# Disposizioni di interpretazione autentica in materia urbanistica ed edilizia

## A.C. 1987

Dossier n° 157 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
20 novembre 2024

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1987
Titolo:	Disposizioni in materia di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata e di interventi di ristrutturazione edilizia connessi a interventi di rigenerazione urbana
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Stato dell'iter:	in corso di esame in commissione

### Contenuto

La proposta di legge in esame si compone di un unico articolo e reca disposizioni (**riformulate** quali norme di interpretazione autentica **durante l'esame in sede referente**) finalizzate (come sottolineato dalla relazione illustrativa) a risolvere il contrasto, generatosi nella giurisprudenza amministrativa, circa la corretta interpretazione dell'articolo [41-quinquies](#), sesto comma, della Legge urbanistica (L. 1150/1942), che individua i limiti di volumi e altezze delle costruzioni nell'ambito del territorio comunale.

La medesima relazione richiama sia l'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), sia l'**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](#), in continuità con la [circolare del Ministero per i lavori pubblici 1501/1969](#)).

Sempre nella relazione illustrativa si sottolinea che "la vetustà e l'inadeguatezza delle disposizioni legislative in materia urbanistica sono ormai evidenti alla luce delle nuove competenze in materia assunte dalle regioni e dagli enti territoriali, determinando, nel tempo, la necessità di un chiarimento interpretativo che tenga conto dell'evoluzione normativa in tale materia", nonché in considerazione del fatto che la legislazione nazionale concernente gli interventi di ristrutturazione edilizia è mutata più volte nel tempo.

Il **comma 1** detta norme di interpretazione autentica di due disposizioni normative tra loro collegate, al fine di **consentire il superamento dei limiti** di altezza e volumetrici per **interventi edilizi effettuati anche in assenza di piani particolareggiati o di lottizzazione convenzionata**.

Nel dettaglio, il **primo periodo** del comma 1 interviene sull'**art. 41-quinquies, sesto comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150**, secondo cui «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».

Secondo il primo periodo del comma 1, tale disposizione si interpreta nel senso che **l'approvazione preventiva di un piano particolareggiato o di lottizzazione convenzionata non è obbligatoria** qualora, ferma restando l'osservanza della normativa tecnica delle costruzioni, la **creazione di altezze e volumi eccedenti i limiti massimi** previsti dal medesimo art. 41-quinquies, sesto comma, della legge n. 1150 del 1942, sia determinata dai seguenti interventi:

- edificazione di **nuovi immobili** su singoli lotti situati **in ambiti edificati e urbanizzati**;

- **sostituzione, previa demolizione, di edifici esistenti** in ambiti edificati e urbanizzati;
- **interventi su edifici esistenti** in ambiti edificati e urbanizzati.

Il **secondo periodo** del comma 1 interviene, invece, sull'**art. 8, punto 2), del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444** (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968), in virtù del quale, nelle zone B, «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 planovolumetriche, sempre che rispettino i limiti di densità fondiaria di cui all'art. 7».

Ai sensi dell'intervento in commento, tale disposizione si interpreta nel senso che **l'approvazione preventiva di un piano 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; 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 delle costruzioni, nonché il rispetto dei limiti di densità fondiaria di cui all'art. 7 del medesimo decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

Il **comma 2** stabilisce che nei casi di cui al comma 1 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;
- nonché, 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.

Il **comma 3** dispone che, **a decorrere dalla data di entrata in vigore del D.L. n. 69/2013**, fermo quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lettera d), sesto periodo, del D.P.R. n. 380/2001 (Testo unico dell'edilizia), l'art. 3, comma 1, lettera d), del medesimo D.P.R. n. 380/2001 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.

Il **comma 4** prevede che 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.

Il **comma 5** dispone che **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 di cui al comma 8.

Il **comma 6** stabilisce che l'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo **non può comportare limitazione dei diritti dei terzi**.

Il **comma 7** prevede che **resta ferma** la disciplina del **Codice dei beni culturali e del paesaggio** (D.lgs. 42/2004).

-

Il **comma 8** dispone, al **primo periodo**, che, **al fine di escludere l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica**, le disposizioni dell'**art. 2, comma 2, lettera c), secondo periodo, del D.L. n. 11/2023**, in relazione alle costruzioni rientranti nella disciplina dell'art. 41-*quinquies*, sesto comma, della L. n. 1150/1942, **si applicano esclusivamente** alle spese sostenute per interventi comportanti la demolizione e la ricostruzione di edifici per i quali:

- **risultino approvati**, nelle forme previste dalla disciplina urbanistica applicabile, anche di livello regionale, **i relativi piani attuativi o piani di lottizzazione convenzionata**;
- e risulti **comprovata l'avvenuta presentazione**, entro la data del 30 dicembre 2023, **della richiesta del titolo abilitativo** legittimante all'esecuzione dei lavori.

L'art. 2 del D.L. 11/2023 stabilisce, a partire dal 17 febbraio 2023, il divieto di optare, in luogo della fruizione diretta della detrazione fiscale, per un contributo anticipato sotto forma di sconto dai fornitori dei beni o servizi o per la cessione del credito corrispondente alla detrazione spettante per alcuni interventi di recupero del patrimonio edilizio, di efficienza energetica e superbonus, misure antisismiche, manutenzione facciate, installazione di impianti fotovoltaici, colonnine di ricarica e abbattimento delle barriere architettoniche. La norma, tuttavia, riconosce una serie di condizioni in presenza delle quali, ad alcuni interventi già in corso, non si applica la nuova disciplina. Il comma 2 del citato art. 2 prevede delle deroghe al divieto introdotto al comma 1, il quale (ai sensi della lettera c)) non si applica alle opzioni relative alle spese sostenute per gli interventi rientranti nella disciplina del superbonus (art. 119 del D.L. n. 34 del 2020) comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici, qualora risulti presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo in data antecedente al 17 febbraio 2023. La medesima lettera d) precisa, poi, che con esclusivo riferimento alle aree classificate come zone sismiche di categoria 1, 2 e 3, le disposizioni della presente lettera si applicano anche alle spese per gli interventi già rientranti nell'ambito di applicazione degli articoli 119 e 121, comma 2, del D.L. n. 34/2020, compresi in piani di recupero del patrimonio edilizio esistente o di riqualificazione urbana comunque denominati, che abbiano contenuti progettuali di dettaglio, attuabili a mezzo di titoli semplificati, i quali alla data di entrata in vigore del presente decreto risultino approvati dalle amministrazioni comunali a termine di legge e che concorrano al risparmio del consumo energetico e all'adeguamento sismico dei fabbricati interessati.

**Il secondo periodo del comma in esame stabilisce che, nell'ipotesi di cui al medesimo comma, non trova applicazione l'art. 2-bis del D.L. n. 11/2023.**

L'art. 2-bis del D.L. 11/2023 reca una norma di interpretazione autentica in materia di varianti degli interventi edilizi agevolati ai sensi della quale le disposizioni dell'art. 1, comma 894, della L. 197/2022 (legge di bilancio 2023) e dell'art. 2, commi 2 e 3, del presente decreto si interpretano nel senso che la presentazione di un progetto in variante alla comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) o al diverso titolo abilitativo richiesto in ragione della tipologia di intervento edilizio da eseguire non rileva ai fini del rispetto dei termini previsti. Con riguardo agli interventi su parti comuni di proprietà condominiale, non rileva, agli stessi fini, l'eventuale nuova deliberazione assembleare di approvazione della suddetta variante. In sostanza, il citato art. 2-bis del D.L. n. 11/2023 - la cui applicazione è esclusa dalla norma in esame - consente di usufruire del superbonus 110 per cento per il 2023 e dell'opzione per la cessione del credito e per lo sconto in fattura in ordine agli interventi per cui è richiesta la presentazione di un progetto in variante al titolo abilitativo previsto in ragione della tipologia di interventi edilizi; analogo trattamento viene previsto per gli interventi su parti comuni di proprietà condominiale, qualora intervenga una nuova delibera assembleare di approvazione della variante.

## **Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite**

La proposta di legge in esame è riconducibile alla materia **governo del territorio**, attribuita alla **potestà legislativa concorrente** dello Stato e delle regioni dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il nucleo duro della disciplina del governo del territorio è rappresentato dai profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia (cfr. *ex plurimis*, sentenze n. 102 e n. 6 del 2013, n. 309 e n. 192 del 2011; n. 340 del 2009; nonché sentenze n. 303 e n. 362 del 2003). Secondo la giurisprudenza costituzionale sono da considerarsi **principi fondamentali**, tra gli altri, le disposizioni che definiscono le **categorie di interventi edilizi** perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali (sentenze n. 309 del 2011, nn. 2, 124 e 245 del 2021 e, da ultimo, **sentenza n. 240 del 2022**, nella quale si riafferma il principio fondamentale secondo cui la qualificazione degli interventi edilizi e il loro regime operano in uno spazio di disciplina riservato allo Stato e i limiti fissati dal D.M. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale, costituendo principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano (cfr. anche le sentenze nn. 232/2005 e 217/2020). Secondo la giurisprudenza costituzionale le leggi regionali possono derogare alle distanze fissate nel D.M. n. 1444 del 1968 solo a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici (per tutte, sentenze n. 41 del 2017 e n. 231 del 2016).

Con riferimento ai profili relativi alla **pianificazione urbanistica**, nella giurisprudenza costituzionale si è da ultimo sottolineata la natura della **c.d. urbanistica consensuale** quale forma di espressione del crescente ruolo che ha assunto il soggetto privato nella gestione del governo del territorio, attraverso l'adozione di piani di lottizzazione proposta dai titolari delle aree oggetto di regolazione urbanistica, i quali si impegnano a realizzare le opere di urbanizzazione primaria e a concorrere alla realizzazione di quelle di urbanizzazione secondaria, con la sottoscrizione di apposite convenzioni di lottizzazione (sentenza n. 249 del 2022).

## Rispetto degli altri principi costituzionali

Con riferimento alle norme di interpretazione autentica di cui ai commi 1 e 3, si ricorda che la Corte costituzionale ha affermato che «il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost. Pertanto, il legislatore – nel rispetto di tale previsione – può emanare norme retroattive, anche di interpretazione autentica, **purché la retroattività trovi adeguata giustificazione** nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti **"motivi imperativi di interesse generale"**, ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

La norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica, quindi, non può dirsi costituzionalmente illegittima qualora si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in essa contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario (ex plurimis: sentenze n. 271 e n. 257 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 24 del 2009). In tal caso, infatti, la legge interpretativa ha lo scopo di chiarire "situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo", in ragione di "un dibattito giurisprudenziale irrisolto" (sentenza n. 311 del 2009), o di "ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore" (ancora sentenza n. 311 del 2009), a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale» (sentenza 78/2012).

A tale proposito la Consulta ha precisato che la **qualifica di norma (meramente) interpretativa** va ascritta solo a quelle disposizioni «che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. Il legislatore, del resto, può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore» (sentenza 73/2017). Ciò detto, la Corte costituzionale ha, comunque, più volte affermato «la "sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, della distinzione tra norme di interpretazione autentica – retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso – e norme innovative con efficacia retroattiva" (sentenze 73/2017, 108/2019)» (sentenza 70/2020); arrivando a ritenerne «la possibile assimilazione, quanto agli esiti dello scrutinio di legittimità costituzionale» (sentenza 108/2019). A tal fine, la detta distinzione rileva, al più, perché «"la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata" (sentenza 73/2017)».

Nel definire i limiti alla retroattività legislativa, la Corte costituzionale ha individuato anche quello del **rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario**.

Nella già menzionata sentenza 78/2012 si legge quanto segue: «La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che se, in linea di principio, nulla vieta al potere legislativo di regolamentare in materia civile, con nuove disposizioni dalla portata retroattiva, diritti risultanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e il concetto di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (ex plurimis: Corte europea, sentenza sezione seconda, 7 giugno 2011, Agrati ed altri contro Italia; sezione seconda, 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; sezione quinta, 11 febbraio 2010, Javaugue contro Francia; sezione seconda, 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia)».

Sempre con riguardo all'impatto delle norme di interpretazione autentica sull'esercizio della funzione giurisdizionale, nella sentenza 12/2018 la Corte ha ricordato il suo costante orientamento secondo cui «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"**».

Nella recente sentenza 77/2024, alla luce della centralità che assume il principio di non retroattività della legge, inteso quale fondamentale valore di civiltà giuridica, la Consulta ha affermato che «di fronte a una norma avente comunque efficacia retroattiva – che pure deve considerarsi, al di fuori della materia penale, frutto del legittimo esercizio discrezionale del potere del legislatore –, è necessario procedere ad uno scrutinio particolarmente rigoroso» e che «Tale scrutinio diviene ancor più stringente se l'intervento legislativo retroattivo incide su giudizi ancora in corso [...]. In quest'opera di rigoroso scrutinio è necessario valutare se l'intervento legislativo trovi una possibile ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni costituzionali, [giacché], anche alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, **solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore su giudizi in corso**».

Come da ultimo ricordato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza 4/2024, **la Corte EDU ha perimetrato in maniera rigorosa e restrittiva tale nozione di «imperative ragioni di interesse generale»**, ravvisando la compatibilità con l'art. 6 CEDU di «alcuni interventi legislativi retroattivi incidenti su giudizi in corso, là dove "i soggetti ricorrenti **avevano tentato di approfittare dei difetti tecnici** della legislazione (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e Yorkshire Building Society contro Regno Unito, paragrafo 112), o **avevano cercato di ottenere vantaggi da una lacuna** della legislazione medesima, cui l'ingerenza del legislatore mirava a porre rimedio (sentenza del 27 maggio 2004, OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X, Blanche de Castille e altri contro Francia, paragrafo 69)", o, ancora, quando l'intervento legislativo retroattivo mirava a risolvere una serie più ampia di conflitti conseguenti alla riunificazione tedesca, al fine di "assicurare in modo duraturo la pace e la sicurezza giuridica in Germania" (20 febbraio 2003, ForrerNiedenthal c. Germania, paragrafo 64)».

Seguendo l'orientamento giurisprudenziale, che – in caso di interventi normativi della natura descritta – valorizza il profilo del **bilanciamento tra interessi costituzionalmente protetti**, si segnala che il legislatore, ad esempio con riferimento alla vicenda dell'ex Ilva, ha più volte approvato disposizioni di interpretazione autentica, anche in pendenza di procedimenti giudiziari (si veda, ad esempio, l'art. 12, comma 5- *quinquies*, del D.L. 101/2013; l'art. 7, comma 1, lettera d) e l'art. 9, comma 2-*bis*, del D.L. 136/2013).

Si ricorda, inoltre, che l'art. 1, comma 4, del D.L. 207/2012, sempre in ordine alle vicende dell'ex Ilva, al fine di bilanciare tutela dell'ambiente e della salute pubblica con la continuità produttiva e occupazionale, ha autorizzato la prosecuzione dell'attività produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale anche quando l'autorità giudiziaria aveva adottato provvedimenti di sequestro dei beni dell'impresa, subordinando la ripresa della produzione al rispetto di un piano di risanamento ambientale. Tale disposizione ha superato il vaglio di legittimità costituzionale della Corte costituzionale la quale, con la **sentenza n. 85/2013**, ha giudicato non fondata la questione sollevata «in quanto la *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso».

A conferma dei principi descritti, peraltro, può essere richiamato anche un caso, analogo al precedente, che tuttavia si è concluso in senso opposto per quanto concerne la pronuncia di costituzionalità: si fa riferimento, in tal senso, all'art. 3 del D.L. n. 92/2015 (sempre relativo a procedimenti di sequestro di stabilimenti ex Ilva), dichiarato tuttavia costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale (**sentenza n. 58/2018**), proprio perché la disposizione censurata non operava in quel caso un bilanciamento rispondente «a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro».

Cost157	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✕ CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	✕ CD_ambiente