

Fisco, diritto penale, edilizia: crescono le norme interpretative

A cura di Guido Camera

Sono più frequenti di quel che si pensi e investono ambiti diversi: dal fisco alla crisi d'impresa, dal diritto penale alle pensioni. Sono le norme di interpretazione autentica, a cui il legislatore ricorre per risolvere questioni particolarmente spinose. Lo strumento è stato utilizzato da ultimo in materia edilizia, con la proposta di legge "Salva Milano", già approvata alla Camera in prima lettura e ora in attesa di iniziare l'esame al Senato. Sono norme interpretative destinate ad avere un rilevante impatto sui procedimenti avviati dalla Procura di Milano e su cui nei giorni scorsi sono stati decisi i primi rinvii a giudizio.

La retroattività, del resto, è una delle caratteristiche chiave delle norme di interpretazione autentica. Su di esse la Corte costituzionale è stata più volte chiamata a decidere e ha fissato alcuni criteri a cui devono attenersi.

Gli interventi

La proposta di legge "salva Milano" intende – come spiega il dossier parlamentare – risolvere il contrasto esistente nella giurisprudenza amministrativa sulla corretta interpretazione della legge 1150/1942, che individua i limiti di volumi e altezze delle costruzioni nel territorio comunale. Allo stesso tempo, stabilisce – sempre con interpretazione autentica, con efficacia retroattiva dal 21 agosto 2013 (entrata in vigore del decreto legge 69/2013) – che tra gli interventi di ristrutturazione realizzabili mediante segnalazione di inizio attività (Scia), alternativa al permesso di costruire, rientrano quelli di «totale o parziale demolizione e ricostruzione che portino alla realizzazione, all'interno del medesimo titolo 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».

L'approvazione definitiva del testo (che non sarà immediata, perché ora in Senato inizierà un ciclo di audizioni) avrebbe evidenti ricadute sui procedimenti penali aperti a Milano: l'interpretazione autentica del legislatore aderisce all'orientamento giurisprudenziale opposto a quello seguito dalla Procura, che rischia pertanto di vedere crollare il presupposto su cui si strutturano le accuse di reati edilizi che hanno investito operatori del settore e funzionari comunali.

Ma il Parlamento ha appena confermato un'altra norma di interpretazione autentica. Si tratta di una disposizione sulla disciplina transitoria del decreto legislativo correttivo della crisi d'impresa contenuta nel decreto legge Giustizia, convertito in

legge nei giorni scorsi. E nel recente passato lo strumento è stato tra l'altro utilizzato (si veda la casistica pubblicata in basso) per l'imposta di soggiorno (con la depenalizzazione del "peculato dell'albergatore") e per il ravvedimento operoso (con l'estensione ai versamenti frazionati).

Le precisazioni della Consulta

Le norme di interpretazione autentica non sono disciplinate esplicitamente dalla Costituzione (diversamente da quanto faceva lo Statuto Albertino). Tuttavia, la giurisprudenza costituzionale ne ha sancito la piena legittimità, facendola discendere dall'articolo 70 della Costituzione e dalla loro presenza in altri ordinamenti. L'intervento autenticamente interpretativo è legittimo se si limita a selezionare uno dei possibili significati della disposizione interpretata, anche se è volto a contrastare un orientamento giurisprudenziale sfavorevole.

Le norme di interpretazione autentica determinano effetti retroattivi, benché le disposizioni sulla legge in generale prevedano che le leggi possano valere solo per il futuro. La retroattività incontra però un limite invalicabile in materia penale, dove è consentita solo se favorevole al reo (come accaduto per la depenalizzazione del peculato dell'albergatore per i dieci anni precedenti).

Il controllo di costituzionalità sulle leggi di interpretazione autentica muove innanzitutto dall'esigenza di garantire il bilanciamento tra gli interessi costituzionalmente protetti in gioco. La legge di interpretazione autentica deve rispettare anche i parametri di ragionevolezza e proporzionalità, nonché l'affidamento del cittadino verso il legislatore, che non può essere violato se non per motivi prevalenti su quelli che giustificano la tutela di una situazione giuridica.

Con la sentenza 77/2024 la Corte costituzionale ha chiarito che la norma di interpretazione autentica deve trovare una ragionevole giustificazione nell'esigenza di tutelare «principi, diritti e beni costituzionali», perché «solo imperative ragioni di interesse generale possono consentire un'interferenza del legislatore sui giudizi in corso». Inoltre, la legge di interpretazione autentica non deve alterare l'equilibrio del principio di separazione tra poteri dello Stato. La sentenza 12/2018 della Consulta ha spiegato che «ancorché non sia vietato al legislatore 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».

© RIPRODUZIONE RISERVATA