

Sentenza: n. 46 del 10 marzo 2014

Materia: governo del territorio

Parametri invocati: artt. 3, 25, 117 e 118 della Costituzione e all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano

Oggetto: art. 2 della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo)

Esito: non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione autonoma della Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

La legge reg. Sardegna n. 4 del 2009 costituisce attuazione da parte della Regione dell'intesa sul c.d. «piano casa», raggiunta tra Stato, Regioni ed enti locali e promossa dal Governo al fine di rilanciare l'economia, tramite la ripresa dell'attività edilizia, quale misura per far fronte alla situazione di crisi. In particolare, l'art. 2 di tale legge al comma 1 consente *«anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali, l'adeguamento e l'incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente» (intendendosi per volumetria esistente «quella realizzata alla data del 31 marzo 2009»).*

Il comma 2 dello stesso art. 2 – precisando che gli adeguamenti ed incrementi si devono inserire *«in modo organico e coerente con i caratteri formali e architettonici del fabbricato esistente»* e devono costituire «strumento per la riqualificazione dello stesso» - diversifica le modalità dell'intervento a seconda della tipologia del fabbricato (uni o bifamiliare, singolo piano, ecc.).

Nei successivi commi dell'art. 2 sono poi indicati i casi nei quali l'incremento consentito della volumetria è aumentato (commi 3 e 8), ovvero diminuito (commi 4 e 5).

Si precisa poi che gli interventi in questione non possono comunque avere ad oggetto edifici abusivi o immobili di particolare interesse (artistico, storico, archeologico, art. 8, comma 1).

Fatta eccezione per talune ipotesi, gli interventi «sono assoggettati alla procedura di denuncia di inizio attività», da avviare entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge (art. 10, commi 3 e 4; termine peraltro prorogato da leggi successive).

Secondo il giudice remittente, l'art. 2 violerebbe, anzitutto, l'art. 117 Cost. e l'art. 3, primo comma, dello Statuto speciale per la Sardegna, in quanto, autorizzando in modo diretto e immediato ampliamenti volumetrici dei fabbricati in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, si porrebbe in contrasto *“con il «sistema della pianificazione» - qualificabile come «normativa di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica» - che assegna in modo preminente ai Comuni, quali enti locali più vicini al territorio, la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia”.*

La Corte esclude che la norma censurata violi gli artt. 117 Cost. e 3, primo comma, dello Statuto.

In primis, ad avviso della Corte, l'art. 117 Cost. - che al comma 3 attribuisce alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di «*governo del territorio*» - è parametro, per questo verso, inconferente alla luce della «clausola di maggior favore» dettata dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). L'art. 3, primo comma, lett. f), dello statuto riconosce, infatti, alla Regione Sardegna una autonomia più ampia di quella risultante dalla norma costituzionale generale, attribuendole potestà legislativa primaria, ossia piena, nella materia dell'«*edilizia ed urbanistica*», entro cui si colloca la norma censurata. Con riferimento al parametro statutario, pur assumendo che il sistema della pianificazione assurga a principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica, deve escludersi che tale principio sia da ritenersi così assoluto da impedire alla legge regionale, che è fonte normativa primaria, come tale sovraordinata agli strumenti urbanistici locali, di prevedere interventi in deroga, peraltro quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti come quelli in oggetto.

Considerazioni analoghe valgono anche ad escludere la violazione degli artt. 117, sesto comma, ultimo periodo, e 118 Cost., per avere la norma censurata «esautorato» i Comuni delle loro competenze in tema di pianificazione urbanistica: materia qualificabile, in assunto, come «funzione fondamentale» dei Comuni stessi e, in quanto tale, oggetto di legislazione esclusiva dello Stato (ai sensi della lettera p dell'art. 117, secondo comma, Cost.). Sotto questo profilo, ad avviso della Corte a prescindere da ogni altro rilievo - e, in particolare, dalla circostanza, che lo statuto riconosce alla Regione Sardegna potestà legislativa primaria, non solo in materia di «edilizia ed urbanistica», ma anche di «*ordinamento degli enti locali*» (art. 3, lettera b) e stabilisce, altresì, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative (art. 6) - non si può comunque ritenere che la norma denunciata abbia «svuotato» le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica, dato che questa si limita a consentire ampliamenti volumetrici di edifici esistenti ad una certa data in deroga agli indici massimi di fabbricabilità, collegati a specifici presupposti e circoscritti in limiti ben determinati.

Insussistente è anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., connessa, secondo il rimettente, al fatto che la norma impugnata consentirebbe deroghe alla pianificazione comunale anche in assenza della valutazione ambientale strategica (VAS), imposta invece dalla direttiva n. 2001/42/CE, recepita con il d.lgs. n. 152 del 2006. La norma impugnata regola, infatti, soltanto i profili urbanistici degli interventi di ampliamento, senza recare alcuna clausola di esclusione dell'applicabilità della normativa sulla VAS, che, in quanto di portata generale, si applica nei casi da essa previsti senza necessità di uno specifico richiamo (sentenza n. 168 del 2010, con riferimento alla valutazione di impatto ambientale; con riguardo alla VAS, sentenza n. 251 del 2013).

Parimenti infondata è la censura di violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale (artt. 25 e 117 Cost.), per avere la norma denunciata reso lecita in Sardegna una condotta (l'edificazione in contrasto con gli strumenti urbanistici) che, in base all'art. 44, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001, dovrebbe rimanere invece soggetta a pena. A tal proposito la Corte ha infatti riconosciuto che la legislazione regionale - pur non potendo introdurre nuove incriminazioni, né rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (cfr. sul punto *ex plurimis*, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) - può, tuttavia, «*concorrere a precisare, secundum legem, i presupposti di applicazione di norme penali statali*»,. Nel caso di specie è pacifico che l'art. 44, comma 1, lett. a), del d.P.R. n. 380 del 2001, configuri una norma penale in bianco, che rinvia ad una serie di altre fonti normative, primarie e secondarie, e ad atti amministrativi l'individuazione dei precetti penalmente sanzionati.

Infine, con riferimento alle censure relative alla lesione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) la Corte si limita ad osservare che si tratta di doglianze meramente «ancillari» rispetto a quelle prospettate in riferimento agli altri parametri, di cui condividono pertanto la sorte. La diversità di regime tra il territorio sardo e altre parti d'Italia appare infatti fisiologicamente connaturata allo stesso principio regionalistico.