



<a href="#">Home</a>	<a href="#">Informazioni generali</a>	<a href="#">Comunità di ricerca</a>	<a href="#">Attività formative</a>	<a href="#">Risorse</a>	<a href="#">Osservatorio OPAL</a>	
----------------------	---------------------------------------	-------------------------------------	------------------------------------	-------------------------	-----------------------------------	--

Sei qui: [Home](#) ► [Osservatorio OPAL](#) ► [OPAL n. 5 - 10/2014](#) ► [La Corte costituzionale sui rapporti tra legge regionale, legge penale e strumenti urbanistici comunali. Annotazione a Corte cost., 13 marzo 2014, n. 46/2014](#)

## La Corte costituzionale sui rapporti tra legge regionale, legge penale e strumenti urbanistici comunali. Annotazione a Corte cost., 13 marzo 2014, n. 46/2014

di Nicola Dessi

[Stampa](#) | [Email](#)

**Parole chiave:** legge penale; edilizia e limiti all'edificabilità.

**Riferimenti:** artt. 3, 25, 117, commi 1, 3, 6, 118 Cost.; art. 2 l.r. 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); art. 3, comma 1, l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); dir. 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente); art. 44, comma 1, lett. a), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A).

**Massima 1:** *La legge regionale può autorizzare i privati a compiere interventi edilizi in deroga agli strumenti di pianificazione urbanistica, nonostante le funzioni amministrative in tema di pianificazione urbanistica siano attribuite - in linea generale - ai Comuni. Non è violata la competenza statale esclusiva in materia di funzioni fondamentali dei Comuni, né il principio di sussidiarietà orizzontale che attribuisce ai Comuni le funzioni amministrative non attribuite agli altri enti: infatti, gli interventi edilizi in questione sono consentiti dalla legge regionale solo in via straordinaria e temporanea, limitatamente a edifici già esistenti.*

**Massima 2:** *La legge regionale, pur non potendo costituire fonte di norme penali, può concorrere a precisare i presupposti di applicazione di norme penali statali.*

[Link al documento](#)

1. La sentenza giudica infondata una questione di legittimità costituzionale, promossa in via incidentale dal Tribunale di Oristano, contro una disposizione della legge regionale della Sardegna n. 4/2009, in materia edilizia. La disposizione impugnata consente interventi di adeguamento e di incremento volumetrico, fino alla misura del 20 per cento, per i fabbricati a uso residenziale e per quelli destinati ad attività produttive; ciò è possibile anche superando gli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, e derogando alle normative regionali in materia.

La sentenza rammenta peraltro che *“la legge in questione costituisce attuazione dell'intesa sul cosiddetto 'piano casa', raggiunta tra Stato, Regioni ed enti locali in sede di Conferenza unificata il 31 marzo 2009 e formalmente sancita con deliberazione della medesima Conferenza del 1° aprile 2009: intesa promossa dal Governo, con la dichiarata finalità di rilancio dell'economia, tramite la ripresa dell'attività edilizia, quale misura per far fronte alla situazione di crisi”*. Norme analoghe sarebbero contenute anche in altre leggi regionali.

2. La disposizione impugnata crea un regime derogatorio agli strumenti di pianificazione urbanistica, a favore del privato che voglia provvedere ad interventi ampliativi in campo edilizio. La Corte decide che questo regime non si pone in contrasto con gli artt. 3, 25, 117 e 118 Cost.; né tanto meno con l'art. 3 dello Statuto sardo, che conferisce alle Regioni funzioni in materia di “edilizia e urbanistica”.

È appena il caso di notare, in via preliminare, che la Regione Sardegna può rivendicare anche il “governo del territorio”, ambito di competenza legislativa concorrente ex art. 117, comma 3, Cost., in virtù della “clausola di maggior favore” - art. 10 della l. cost. 3/2001 - disposta a favore delle Regioni a statuto speciale.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma impugnata si sarebbe posta in contrasto con il “sistema della pianificazione” - qualificabile come *“normativa di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica”* e come espressione *“degli interessi nazionali rappresentati dal sistema di composizione degli interessi del territorio”* - 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. Ammesso e non concesso - e la Corte non lo concede - che l'ordinamento giuridico della Repubblica richieda l'esistenza di un “sistema della pianificazione”, esso non sarebbe intaccato, nel suo insieme, dalla disposizione censurata. Essa si limita a stabilire una deroga alle normative regionali e agli strumenti urbanistici vigenti. *“Anche riconoscendo che il 'sistema della pianificazione' - evocato, peraltro, dal rimettente in modo del tutto generico, senza alcun riferimento alle relative fonti normative - assurga a 'principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica”*

### Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie  
Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



(...) è dirimente il rilievo che il principio in questione non potrebbe ritenersi così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale (...) di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti, come quelli di cui si discute”.

Nel caso di specie, la possibilità di intervenire al di fuori dei limiti previsti dagli strumenti urbanistici è limitata dalla legge regionale a un ristretto numero di ipotesi: l'intervento è consentito “in via straordinaria e temporanea e con modalità specifiche, diverse a seconda delle tipologie di fabbricati”; deve trattarsi di edifici già esistenti, per giunta con esclusione degli edifici abusivi; infine, è necessario che gli interventi in questione “si inseriscano in modo organico e coerente con i caratteri architettonici del fabbricato esistente” e costituiscano “strumento per la riqualificazione dello stesso in relazione alla tipologia edilizia interessata”.

3. Partendo dal presupposto che il ruolo dell'ente pubblico nell'edilizia non risulterebbe svuotato, e che la disposizione impugnata si limiterebbe a prevedere una deroga agli strumenti di pianificazione in presenza di circostanze eccezionali, ne discende anche - per la Corte - che non è violato l'art. 118 Cost., che in via generale attribuisce le funzioni amministrative ai Comuni. Fra queste c'è anche la funzione della pianificazione urbanistica: l'art. 42, comma 2, lett. b) del testo unico degli enti locali attribuisce espressamente ai consigli comunali la competenza relativa ai piani urbanistici.

Secondo la Corte, “non si può comunque addebitare alla norma denunciata, così come ritiene il giudice a quo, di aver 'svuotato' le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica, posto che essa si limita a consentire ampliamenti volumetrici di edifici esistenti a una certa data in deroga agli indici massimi di fabbricabilità, collegati a specifici presupposti e circoscritti in limiti ben determinati”.

Di conseguenza, non è violato neanche l'art. 117, comma 2, lett. p) Cost., che assegna al legislatore statale la competenza a legiferare sulle “funzioni fondamentali dei Comuni”; né è violato l'art. 117, comma 6, laddove si riconosce in capo ai Comuni il potere regolamentare in ordine all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Queste considerazioni valgono a dichiarare l'infondatezza della questione, “a prescindere da ogni altro rilievo”, a cominciare dalle disposizioni dello Statuto sardo, che all'art. 3 lett. b) riconosce alla Regione Sardegna la potestà legislativa primaria in tema di “ordinamento degli enti locali”.

4. La disposizione impugnata non viola nemmeno l'art. 117, comma 1, Cost., secondo il quale il legislatore - statale o regionale che sia - deve esercitare la sua potestà nel rispetto dei vincoli dell'ordinamento comunitario. La direttiva 2001/42/CE richiede che gli interventi edilizi avvengano in seguito alla c.d. “valutazione ambientale strategica”. La legge regionale n. 4/2009 non consente che le deroghe alla pianificazione urbanistica comunale avvenga in assenza di essa: la legge “regola, infatti, soltanto i profili urbanistici degli interventi di ampliamento, senza recare alcuna clausola di esclusione dell'applicabilità della normativa sulla VAS”.

5. La Corte, infine, ha ritenuto infondata la censura di violazione degli artt. 25 e 117 Cost.: questo, nonostante il giudice a quo abbia rilevato che la disposizione censurata va a restringere la sfera applicativa della norma incriminatrice di cui all'art. 44, comma 1, lettera a), del d.P.R. 380/2001; ciò comporta una depenalizzazione degli interventi edilizi non conformi alla pianificazione, i quali dovrebbero, invece, essere soggetti a pena.

La Corte ha ricordato che la legislazione regionale - pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (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”, assumendo, in pratica, “funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali”: ciò, avviene, per esempio, quando la legge statale “subordina effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali” (le cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989).

E' la stessa Corte a mostrare come ne sia un esempio lampante lo stesso Testo unico delle leggi in materia edilizia, il quale rinvia ad atti amministrativi per l'individuazione dei precetti da rispettare al fine di non incorrere nella sanzione penale.

Possiamo concludere che spetta sì al Parlamento - quale organo eletto a suffragio universale, rappresentante l'intera comunità nazionale - il potere esclusivo di incidere sui diritti fondamentali degli individui, ma ciò non toglie (né diversamente si potrebbe pensare) che alcune norme penali circoscrivano la loro applicabilità al contenuto di atti amministrativi o, come in questo caso, di leggi regionali.

Come un'attenta dottrina ha segnalato<sup>[1]</sup>, nonostante per legge sia espressamente esclusa la giustizia dalle materie di competenza della Conferenza Stato-Regioni, residuano -come la sentenza qui in analisi ha mostrato- “zone complementari” al diritto penale (per es. urbanistica, ambiente, sicurezza sul lavoro), spesso di competenza legislativa concorrente, in cui è possibile, nonché utile, che lo Stato e le Regioni potenzino i loro sistemi di intesa al fine di prevenire il conflitto tra gli Enti costitutivi della Repubblica

[1] C. RUGA RIVA, *Diritto penale e leggi regionali in un'importante sentenza della Corte costituzionale*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

Tweet Like Sign Up to see what your friends like. G+

Pubblicato in Newsletter n. 5 - 10/2014

Keywords: Funzioni e Servizi

[Torna in alto](#)

Università degli Studi del Piemonte Orientale "A.Avogadro"  
Dottorato di Ricerca in Autonomie Locali, Servizi Pubblici e Diritti di Cittadinanza  
Via Mondovì 6 - 15121 Alessandria  
Tel. +39.0131.283765 - Fax +39.0131.283777 - E-mail: [drasd@unipmn.it](mailto:drasd@unipmn.it)