CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **46/2014** (ECLI:IT:COST:2014:46)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **FRIGO**
Udienza Pubblica del **11/02/2014**; Decisione del **10/03/2014**
Deposito del **13/03/2014**; Pubblicazione in G. U. **19/03/2014**
Norme impugnate: Art. 2 della legge della Regione autonoma Sardegna 23/10/2009, n. 4.
Massime: **37770 37771**
Atti decisi: **ord. 77/2012**

SENTENZA N. 46

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano nel procedimento penale a carico di B.A. con ordinanza del 23 dicembre

2011, iscritta al n. 77 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione di B.A. nonchè l'atto di intervento della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi gli avvocati Luigi Marcialis per B.A. e Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza depositata il 23 dicembre 2011, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano ha sollevato, in riferimento agli 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), questione di legittimità costituzionale dell'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).

1.1.– Il giudice a quo rileva che la norma censurata 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».

Ai sensi dell'art. 10, comma 3, della medesima legge reg. n. 4 del 2009, gli interventi in questione «sono assoggettati alla procedura di denuncia di inizio attività (DIA)», fatta eccezione per talune ipotesi, non rilevanti nel procedimento a quo, nelle quali «deve essere ottenuta la concessione edilizia».

Riferisce il rimettente che, sulla base della disciplina regionale ora ricordata, una persona aveva intrapreso, in qualità di committente, opere di ristrutturazione edilizia intese a ricavare tre appartamenti in luogo dei due esistenti al piano attico di uno stabile condominiale sito nel Comune di Oristano, incrementando il volume del fabbricato tramite la copertura della superficie già occupata dalle terrazze. I lavori erano, peraltro, iniziati prima dello spirare del termine dilatorio di trenta giorni dalla presentazione della DIA, previsto dall'art. 23 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A).

Il 3 novembre 2010 la polizia municipale aveva, quindi, proceduto di propria iniziativa al sequestro dell'opera: sequestro i cui effetti erano peraltro decaduti.

In esito a ciò, il pubblico ministero aveva chiesto al rimettente di disporre il sequestro preventivo dell'immobile, ritenendo configurabile il reato di cui all'art. 44, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001, che punisce, tra l'altro, l'inosservanza delle prescrizioni degli strumenti urbanistici: ciò in quanto, con i lavori in questione, si sarebbe aumentata la cubatura di un edificio insistente su un lotto di terreno che, in base agli indici di fabbricabilità previsti dagli strumenti urbanistici locali, aveva già esaurito la propria capacità edificatoria.

Nel decidere su tale richiesta, il giudice a quo aveva sollevato, con ordinanza depositata il 20 dicembre 2010, una prima questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg.

n. 4 del 2009, in relazione alla quale questa Corte aveva disposto, con ordinanza n. 237 del 2011, la restituzione degli atti al rimettente per un nuovo esame della rilevanza alla luce della sopravvenuta norma di interpretazione autentica di cui all'art. 5, comma 2, lettera c), del decreto-legge 3 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

1.2.– Ad avviso del Giudice di Oristano, la questione resterebbe rilevante anche alla luce della disposizione ora indicata, la quale ha chiarito che l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) – introdotto prima dei fatti oggetto del procedimento principale dall'art. 49, comma 4-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 – sostituisce la DIA nella materia edilizia, salvo che si tratti di DIA alternativa o sostitutiva del permesso di costruire (cosiddetta «super-DIA»).

Nella specie, non si verterebbe in quest'ultima ipotesi, giacché gli interventi edilizi previsti dalla norma censurata sarebbero soggetti, in via generale, a DIA cosiddetta «semplice» – da ritenere sostituita, dunque, dalla SCIA – e non già a «super-DIA».

Rimarrebbe così confermato quanto sostenuto con la precedente ordinanza di rimessione: e, cioè, che l'avvenuto inizio dei lavori in discussione prima dei trenta giorni dalla presentazione della DIA sarebbe privo di rilievo, in quanto la procedura della SCIA non esige il rispetto di alcun termine, a partire dalla segnalazione, prima dell'inizio dell'attività; il che impedirebbe di ravvisare nella fattispecie il reato di cui alla lettera b) dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, quale ipotesi di esecuzione di opere edili in assenza del prescritto titolo abilitativo. L'unico reato configurabile – e in relazione al quale potrebbe essere disposto il sequestro preventivo richiesto dal pubblico ministero – sarebbe, dunque, quello di cui alla lettera a) dello stesso articolo, se non fosse per la possibilità di deroga agli strumenti urbanistici prevista dalla norma regionale censurata: donde la rilevanza della questione.

In via subordinata, peraltro, il rimettente assume che la questione resterebbe rilevante anche qualora si ritenesse che la DIA prevista dalla legge regionale sia alternativa o sostitutiva del permesso di costruire: ipotesi nella quale – non essendo stata detta denuncia sostituita dalla SCIA – l'indagata dovrebbe rispondere del reato di cui alla lettera b), per avere iniziato i lavori prima dei trenta giorni dalla denuncia.

Nelle more, la fattispecie abilitativa relativa all'ipotetica «super-DIA» si sarebbe, infatti, comunque perfezionata, essendo l'anzidetto termine dilatorio da tempo spirato: con la conseguenza che l'indagato, da un lato, potrebbe continuare a costruire; dall'altro, pur potendo essere condannato per il reato di cui alla lettera b) in relazione ai lavori eseguiti ante tempus, non potrebbe essere assoggettato, con la sentenza di condanna, ad un ordine di demolizione delle opere, stante il titolo abilitativo sopravvenuto. Ciò imporrebbe, allo stato, il rigetto della richiesta di sequestro, non risultando la misura funzionale ad alcuna esigenza preventiva.

La conclusione muterebbe, tuttavia, ove la norma che ha consentito la formazione di quel titolo abilitativo fosse dichiarata costituzionalmente illegittima. In tal caso, infatti, l'ordine di demolizione diverrebbe possibile, stante il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità in forza del quale il giudice penale ha il dovere di verificare, a tale fine, la legittimità del titolo sopravvenuto che consente la realizzazione del manufatto originariamente abusivo. Inoltre, la prosecuzione dell'attività edilizia in base a detto titolo comporterebbe la violazione della lettera a) dell'art. 44, che si aggiungerebbe a quella della lettera b), già consumata.

La richiesta del pubblico ministero potrebbe essere, dunque, in questo caso accolta, in quanto il sequestro risulterebbe funzionale sia «a non frustrare le conseguenze ripristinatorie»

connesse all'accertamento della violazione di cui alla lettera b), sia ad impedire la prosecuzione del reato di cui alla lettera a).

1.3.– Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice a quo ripropone le censure già in precedenza prospettate, rimarcando come la loro validità non risulti in alcun modo inficiata dalle modifiche apportate, medio tempore, alla legge regionale in discussione dalla legge reg. Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico).

Il rimettente rileva, in specie, come la disciplina dell'attività urbanistica risulti improntata al «sistema della pianificazione», che assegna in modo preminente ai Comuni – quali enti locali più prossimi al territorio – la valutazione generale degli interessi coinvolti. Tale competenza dovrebbe essere esercitata, bensì, nel rispetto delle prescrizioni regionali, senza, tuttavia, che queste possano esautorare i Comuni delle loro potestà, operando «le concrete scelte urbanistiche con carattere immediatamente precettivo». L'assetto ora descritto troverebbe, d'altro canto, «copertura costituzionale» alla luce tanto dei limiti alle competenze legislative regionali, quanto delle competenze direttamente attribuite ai Comuni dagli artt. 117 e 118 Cost.

L'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2009, sul cosiddetto «piano casa», avrebbe per converso introdotto un «elemento […] di rottura» del sistema, autorizzando in modo diretto ampliamenti volumetrici dei fabbricati esistenti, senza consentire ai Comuni di conformarli alle concrete esigenze del territorio o di modificarne i presupposti di operatività (avuto riguardo, ad esempio, al rapporto con le aree di parcheggio e i servizi connessi).

La norma censurata violerebbe, per questo verso, l'art. 117 Cost. e l'art. 3, primo comma, dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna, introducendo una «modalità operativa», in campo edilizio, avulsa dalla pianificazione urbanistica, qualificabile, per quanto detto, come «principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e come espressione degli «interessi nazionali rappresentati dal sistema di composizione degli interessi del territorio».

Detta norma si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto consentirebbe deroghe generalizzate alle previsioni dei piani urbanistici comunali in assenza della valutazione ambientale strategica (VAS), imposta dalla direttiva 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), recepita con decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); nonché con gli artt. 117, sesto comma, ultimo periodo, e 118 Cost., alla luce dei quali la pianificazione urbanistica costituirebbe «funzione fondamentale dei comuni e come tale […] oggetto di legislazione esclusiva dello Stato».

La disposizione denunciata violerebbe anche l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di eguaglianza, sotto un triplice profilo. In primo luogo, perché assoggetterebbe alla medesima disciplina situazioni diverse, consentendo indiscriminatamente aumenti volumetrici su tutto il territorio regionale, sia nelle zone in cui le esigenze poste a base del «piano casa» sono già state valutate nell'ambito degli ordinari poteri pianificatori dei Comuni, sia nelle zone in cui detti aumenti rispondono effettivamente a un bisogno collettivo. In secondo luogo, perché creerebbe nel territorio sardo una «zona bianca», sottratta al regime della pianificazione, a differenza del territorio delle altre Regioni che abbiano disciplinato il «piano casa» nel rispetto delle prerogative comunali. In terzo luogo, perché renderebbe penalmente lecita in Sardegna un'attività edilizia contrastante con gli strumenti urbanistici e, come tale, penalmente repressa nelle altre Regioni.

La norma censurata violerebbe, infine, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale, desumibile dagli artt. 25 e 117 Cost., venendo a restringere l'ambito

applicativo della norma incriminatrice di cui all'art. 44, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001, tramite la depenalizzazione tanto degli interventi edilizi non conformi alla pianificazione, che del superamento della volumetria massima: operazione, questa, da ritenere inibita alla legislazione regionale alla luce della costante giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il rimettente rimarca, per altro verso, come la Corte abbia reiteratamente riconosciuto la rilevanza e l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale delle «norme penali di favore», in base alla considerazione che il loro accoglimento inciderebbe sulle formule di proscioglimento, sul dispositivo o sul percorso argomentativo che sorregge la decisione adottata nel giudizio principale, o produrrebbe comunque un «effetto di sistema».

2.– È intervenuta la Regione autonoma della Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

2.1.– Ad avviso dell'interveniente, la questione sarebbe inammissibile per una pluralità di ragioni.

In primo luogo, per la carente descrizione dei fatti di causa, la quale si ridurrebbe a una mera parafrasi del capo di imputazione.

In secondo luogo, per difetto di motivazione sulla rilevanza, sotto un duplice profilo. Il rimettente, da un lato, avrebbe svolto le sue argomentazioni in riferimento alla richiesta di sequestro preventivo del pubblico ministero, senza esprimere un «convincimento adesivo» ad essa; dall'altro, avrebbe ritenuto ravvisabile, in via alternativa, il reato di cui alla lettera b) o quello di cui alla lettera a) dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, senza chiarire in rapporto a quale fra le due figure criminose ritenga rilevante la questione e senza indicare, altresì, quale reato sia stato contestato dal pubblico ministero.

La questione sarebbe inammissibile, ancora, per la mancata puntuale individuazione della norma oggetto delle censure. Nell'esprimere dubbi in ordine alla legittimità costituzionale «della legge che consente [il] titolo abilitante» vantato dall'indagata, il rimettente non avrebbe, infatti, specificato a quale «legge» abbia inteso riferirsi: se, cioè, alla disposizione che ha introdotto la SCIA (art. 49 del d.l. n. 78 del 2010), o alla norma di interpretazione autentica che ha precisato che la SCIA non sostituisce la «super-DIA» (art. 5, comma 2, lettera c, del d.l. n. 70 del 2011), ovvero alla legge reg. n. 4 del 2009 o, ancora, alla legge reg. n. 21 del 2011.

Da ultimo, il rimettente avrebbe sollecitato una pronuncia in malam partem in materia penale, esorbitante dai poteri della Corte costituzionale alla luce della sua costante giurisprudenza.

La censura riferita alla violazione del principio di eguaglianza sarebbe, poi, inammissibile in quanto formulata genericamente. Essa non terrebbe, infatti, conto della complessa disciplina racchiusa negli articoli da 2 a 6 della legge reg. n. 4 del 2009, i quali distinguono i diversi interventi edificatori consentiti dal «piano casa» in relazione alle differenti tipologie edilizie dei corpi di fabbrica già esistenti.

2.2.– Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata.

Priva di fondamento sarebbe, anzitutto, la censura di violazione dell'art. 117 Cost. e dell'art. 3, primo comma, dello Statuto speciale della Regione Sardegna. Da un lato, infatti – contrariamente a quanto asserito dal rimettente – la legge reg. n. 4 del 2009 non avrebbe affatto operato una generale «depianificazione», essendosi limitata a consentire circoscritti ampliamenti di determinate categorie di fabbricati già legittimamente esistenti, e dunque conformi agli strumenti urbanistici. Dall'altro, la tesi in base alla quale la pianificazione costituirebbe il solo possibile meccanismo di governo del territorio sarebbe ampiamente

smentita dalla legislazione positiva e da tempo abbandonata dalla dottrina.

Parimenti insussistente sarebbe l'asserito contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., giacché la norma censurata non avrebbe introdotto alcuna deroga alle disposizioni sui procedimenti di valutazione ambientale strategica, che attengono ad un diverso ambito di materia (la «tutela dell'ambiente», e non l'«edilizia ed urbanistica»). In ogni caso, la normativa statale richiede che i piani già approvati siano sottoposti a VAS solo se le modificazioni che si vogliono introdurre possano avere effetti significativi sull'ambiente: ipotesi, questa, da ritenere «esclusa a priori» per gli interventi edificatori disciplinati dalla legge regionale in esame.

Insussistente sarebbe anche la denunciata violazione degli artt. 117, sesto comma, ultimo periodo, e 118 Cost., per asserita compromissione delle competenze dei Comuni in tema di pianificazione urbanistica. La censura trascurerebbe che la materia «edilizia ed urbanistica» è attribuita alla potestà legislativa primaria della Regione Sardegna dall'art. 3, primo comma, lettera f), dello statuto: potestà che rimarrebbe svuotata di significato se la riserva allo Stato della determinazione delle funzioni fondamentali dei Comuni avesse la portata assoluta attribuitale dall'ordinanza di rimessione.

L'impostazione del giudice a quo risulterebbe, inoltre, incoerente con la disposizione del secondo comma dell'art. 118 Cost., in base alla quale il compito di attribuire ai Comuni le varie funzioni amministrative è affidato alla «legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»: laddove, per converso, nella prospettazione del rimettente, le competenze regionali risulterebbero radicalmente escluse. La Regione Sardegna è, d'altro canto, titolare, per disposizione statutaria, anche della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle rispettive circoscrizioni» (art. 3, primo comma, lettera b, dello statuto), in base alla quale potrebbe definire quali siano le funzioni demandate ai Comuni.

Quanto, poi, alla censura di violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), correlata al fatto che la norma censurata consentirebbe aumenti di volumetria su tutto il territorio regionale a prescindere dalla verifica delle esigenze concrete, essa poggerebbe sull'erronea premessa che la legge regionale permetta di edificare indiscriminatamente, quando invece essa consente interventi limitati alle parti del territorio che il piano ha già riconosciuto come concretamente destinate all'edificazione e che, anzi, sono state già oggetto di effettiva trasformazione nei sensi indicati dal piano.

Con riguardo, infine, alla dedotta invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale, occorrerebbe considerare che la legge regionale in esame costituisce attuazione dell'intesa sul «piano casa» adottata il 31 marzo 2009 in sede di Conferenza unificata. Sarebbe pertanto paradossale se le norme in questione fossero poste nel nulla in nome dell'esigenza di garantire pretese attribuzioni dello Stato, quando è proprio quest'ultimo ad averle sollecitate.

Significativo sarebbe, del resto, il fatto che lo Stato non abbia mai impugnato norme legislative adottate in attuazione dell'intesa da Regioni ordinarie, di contenuto analogo a quella oggi sottoposta a scrutinio, mostrando così di ritenerle rientranti nella competenza di dette Regioni. A fortiori, dunque, l'adozione di simili norme dovrebbe ritenersi permessa alla Regione Sardegna, titolare, per statuto, di competenza legislativa piena in materia di «edilizia ed urbanistica».

La conclusione troverebbe, inoltre, conforto nella giurisprudenza costituzionale e, in particolare, nella sentenza n. 487 del 1989 della Corte, secondo la quale non sarebbe sufficiente che una legge regionale determini indirette conseguenze in materia penale perché si possa ritenere che essa abbia invaso il campo riservato alla legislazione statale. Se così non fosse, d'altro canto, lo Stato, «brandendo l'arma dello ius puniendi», potrebbe non solo limitare, ma addirittura eliminare ogni spazio di autonomia legislativa per le Regioni, ivi

comprese quelle speciali, anche nelle materie di loro competenza piena.

3.– Si è costituita altresì B.A., persona sottoposta alle indagini nel procedimento a quo, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o respinta nel merito.

3.1.– Dopo aver analiticamente esposto lo svolgimento della vicenda concreta, la parte privata assume che la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, giacché le opere edilizie di cui si discute, al momento della loro esecuzione, erano pienamente lecite in base alla norma regionale denunciata: con la conseguenza che, anche in caso di accoglimento della questione, dovrebbe comunque applicarsi la normativa vigente al momento del fatto, in quanto lex mitior.

Al riguardo, sarebbe inconferente il richiamo del giudice a quo alla sentenza n. 148 del 1983, in tema di norme penali di favore. A differenza delle norme allora poste all'attenzione della Corte costituzionale, la disposizione in esame non sarebbe, infatti, «norma di diritto penale, ma di diritto amministrativo», onde non vi sarebbe l'esigenza di evitare la creazione di «zone franche» dell'ordinamento, sottratte al sindacato di costituzionalità, potendo la questione essere sollevata anche dal giudice amministrativo. Nella specie, inoltre, la questione si inserisce nella fase delle indagini preliminari, la quale non potrebbe concludersi altrimenti che con un provvedimento di archiviazione: sicché la declaratoria di illegittimità costituzionale non potrebbe avere le implicazioni individuate dalla Corte nella citata sentenza, quale la possibilità di incidere sulle formule di proscioglimento o sul dispositivo della sentenza penale.

Un ulteriore motivo di inammissibilità si connetterebbe al fatto che il giudice a quo non avrebbe tentato di offrire una interpretazione conforme a Costituzione della norma censurata.

3.2.– Nel merito, la questione sarebbe manifestamente infondata.

La Regione avrebbe, infatti, esercitato la propria potestà legislativa nel rispetto delle previsioni costituzionali, essendo la materia edilizia ed urbanistica di competenza regionale ai sensi dell'art. 117 Cost. ed espressamente prevista, altresì, dall'art. 3 dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

Riguardo, poi, all'asserita violazione dell'art. 118 Cost., se pure è indubbio che le funzioni amministrative spettino ai Comuni e che la pianificazione urbanistica rientri tra queste, esse non potrebbero comunque prescindere dalle indicazioni fornite dalle norme legislative statali e regionali vigenti, tra le quali si colloca quella oggetto di scrutinio.

Insussistente sarebbe, inoltre, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento alla direttiva n. 2001/42/CE, giacché, per un verso, tale direttiva concernerebbe i piani e i programmi elaborati o adottati da un'autorità a livello nazionale, regionale o locale, rendendo quindi irrilevante la distinzione tra Stato, Regione ed ente locale; per altro verso, la predetta direttiva prevede, all'art. 3, paragrafo 3, un'eccezione alla necessità della valutazione ambientale strategica e consente, in tal caso, una libera scelta degli Stati membri attraverso i competenti organi dotati di potestà legislative.

Per quanto riguarda, infine, la dedotta violazione degli artt. 117, sesto comma, e 118 Cost., l'affermazione secondo cui la funzione comunale di pianificazione sarebbe stata completamente esautorata risulterebbe eccessiva, posto che la norma regionale prevede un semplice ampliamento volumetrico dei fabbricati, legato a precisi presupposti e circoscritto entro limiti ben determinati.

4.– Tanto la Regione che la parte privata hanno depositato memorie illustrative, con le quali hanno insistito nelle conclusioni già formulate, ribadendo e sviluppando gli argomenti addotti a loro sostegno.

Considerato in diritto

1.– Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano dubita della legittimità costituzionale dell'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), nella parte in cui consente l'ampliamento dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, entro il limite del venti per cento della volumetria esistente, «anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici».

La norma censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 117 della Costituzione e l'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (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» 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.

La norma denunciata violerebbe, inoltre, l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto consentirebbe deroghe generalizzate alle previsioni dei piani urbanistici comunali in assenza della valutazione ambientale strategica, imposta dalla direttiva 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); nonché gli artt. 117, sesto comma, ultimo periodo, e 118 Cost., in quanto esautorerebbe i Comuni delle loro competenze in tema di pianificazione urbanistica: materia qualificabile come «funzione fondamentale dei comuni» e, in quanto tale, oggetto di legislazione esclusiva dello Stato.

La disposizione regionale violerebbe anche l'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di eguaglianza, sotto un triplice profilo. In primo luogo, perché assoggetterebbe alla medesima disciplina situazioni diverse, consentendo aumenti volumetrici sia nelle zone in cui le esigenze da considerare sono già state oggetto di valutazione nell'ambito degli ordinari poteri pianificatori dei Comuni, sia nelle zone in cui detti aumenti rispondono effettivamente a un bisogno collettivo. In secondo luogo, perché creerebbe nel territorio sardo una «zona bianca», sottratta al regime della pianificazione, a differenza del territorio di altre Regioni. In terzo luogo, perché renderebbe lecita in Sardegna un'attività edilizia contrastante con gli strumenti urbanistici, penalmente repressa nelle altre parti del territorio nazionale.

La norma censurata violerebbe, infine, la competenza esclusiva dello Stato in materia penale, sancita dagli artt. 25 e 117 Cost., venendo a restringere la sfera applicativa della norma incriminatrice di cui all'art. 44, comma 1, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – Testo A), tramite la depenalizzazione tanto degli interventi edilizi non conformi alla pianificazione, che del superamento della volumetria massima.

2.– In via preliminare, va rilevato che la questione viene risollevata dopo che, in relazione ad una precedente ordinanza di rimessione emessa nel medesimo procedimento, questa Corte aveva disposto la restituzione degli atti al giudice a quo per un nuovo esame della rilevanza alla luce dello ius superveniens, rappresentato dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 5, comma 2, lettera c), del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, la quale ha chiarito entro quali limiti l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) sostituisca quello della denuncia di inizio attività (DIA) nella materia

edilizia (ordinanza n. 237 del 2011). In quell'occasione, infatti, il rimettente aveva basato la valutazione di rilevanza della questione sul presupposto che la DIA, prevista dalla legge reg. n. 4 del 2009 per l'esecuzione delle opere oggetto del procedimento a quo, fosse stata senz'altro sostituita dalla SCIA: laddove, per converso, in base alla norma dianzi citata, tale fenomeno non si verifica quando si tratti di una DIA alternativa o sostitutiva del permesso di costruire.

Con l'odierna ordinanza di rimessione, il giudice a quo rimodula l'iter argomentativo, assumendo che la questione resterebbe rilevante tanto ove si ritenga che, alla luce della norma in parola, la SCIA abbia surrogato la DIA richiesta dalla legge regionale (ipotesi nella quale l'attività dell'indagata sarebbe suscettibile di configurare il solo reato di cui alla lettera a dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, trattandosi di ampliamento di un fabbricato oltre i limiti massimi di edificabilità stabiliti dagli strumenti urbanistici); quanto ove si opti per la soluzione opposta, prospettata dal rimettente in via subordinata (nel qual caso l'indagata potrebbe essere chiamata a rispondere, in tesi, sia del reato di cui alla lettera b del medesimo articolo, con riguardo ai lavori eseguiti prima della scadenza del termine dilatorio di trenta giorni dalla presentazione della DIA, sia, e di nuovo, del reato di cui alla lettera a, quanto ai lavori successivi a detta scadenza).

In riferimento ad entrambe le ipotesi, il giudice a quo ha rilevato, a comprova dell'assunto, che la possibilità di ravvisare il reato di cui alla lettera a) – e, conseguentemente, di disporre il sequestro preventivo richiesto dal pubblico ministero al fine di evitare la prosecuzione di un'attività edilizia contra legem – resta subordinata alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma regionale censurata, sulla cui base l'indagata ha operato, la quale consente ampliamenti volumetrici dei fabbricati esistenti anche in deroga agli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici.

Si tratta di una prospettazione non implausibile, e tanto basta ai fini dell'ammissibilità della questione, a prescindere dalle obiezioni cui si espongono gli ulteriori e concorrenti argomenti sviluppati dal rimettente, che non occorre pertanto qui esaminare.

3.– Infondata è, poi, l'eccezione di inammissibilità della questione, formulata, sotto diverse angolazioni, tanto dalla Regione che dalla parte privata sul rilievo che il rimettente mira inequivocabilmente a conseguire una pronuncia in malam partem in materia penale.

Per giungere a tale conclusione non è necessario far richiamo all'orientamento della giurisprudenza di questa Corte, invocato dal giudice a quo, che ritiene ammissibile il sindacato di legittimità costituzionale, anche in malam partem, sulle cosiddette norme penali di favore (ex plurimis, sentenze n. 79 del 2009, n. 324 del 2008, n. 148 del 1983): qualifica che pure potrebbe competere alla norma censurata alla luce del criterio di identificazione basato sul paradigma della "specialità sincronica", ossia sull'esistenza di un rapporto di specialità tra le norme poste a raffronto (nel frangente, la norma regionale censurata e l'art. 44, comma 1, lettera a, del d.P.R. n. 380 del 2001) e sulla loro contemporanea presenza nell'ordinamento (sentenza n. 394 del 2006).

Nel caso in esame, è dirimente il rilievo, logicamente prioritario, che la preclusione delle pronunce in malam partem non può venire comunque in considerazione quando sia in discussione non il "quomodo" dell'esercizio della potestà legislativa, ma la stessa idoneità della fonte di produzione normativa.

Secondo la giurisprudenza da tempo costante di questa Corte, l'impedimento all'adozione di pronunce di illegittimità costituzionale di segno sfavorevole per il reo si radica non già in una ragione meramente processuale – di irrilevanza, nel senso che l'eventuale decisione di accoglimento non potrebbe trovare comunque applicazione nel giudizio a quo, alla luce del principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli – quanto piuttosto in una ragione di ordine sostanziale, intimamente connessa al principio della riserva di legge espresso dall'art.

25, secondo comma, Cost. Demandando il potere di normazione in materia penale, in quanto incidente sui diritti fondamentali dell'individuo (e, in particolare, sulla libertà personale), all'istituzione che costituisce la massima espressione della rappresentanza politica – ossia al Parlamento, eletto a suffragio universale dall'intera collettività nazionale (sentenze n. 230 del 2012, n. 394 del 2006 e n. 487 del 1989) – detto principio impedisce alla Corte sia di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere in peius sulla risposta punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (ex plurimis, ordinanze n. 285 del 2012, n. 204, n. 66 e n. 5 del 2009).

Ma se l'esclusione delle pronunce in malam partem mira a salvaguardare il monopolio del «soggetto-Parlamento» sulle scelte di criminalizzazione, voluto dall'art. 25, secondo comma, Cost., sarebbe del tutto illogico che detta preclusione possa scaturire da interventi normativi operati da soggetti non legittimati, proprio perché non rappresentativi dell'intera collettività nazionale – quale il Governo, che si serva dello strumento del decreto legislativo senza il supporto della legge di delegazione parlamentare (come nel caso recentemente esaminato dalla sentenza n. 5 del 2014), ovvero un Consiglio regionale (come nel caso oggi in esame) – i quali pretendano, in ipotesi, di "neutralizzare" le scelte effettuate da chi detiene quel monopolio. In simili evenienze, l'eventuale decisione in malam partem della Corte non solo non collide con la previsione dell'art. 25, secondo comma, Cost., ma vale, anzi, ad assicurarne il rispetto.

Quanto, poi, al versante processuale, questa Corte ha ancora di recente ribadito che a rendere ammissibili le questioni incidentali è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio a quo (come certamente avviene nel caso oggi in esame) e, dunque, a determinare effetti su di esso, senza che rilevi il "senso" di tali effetti per le parti in causa (sentenza n. 294 del 2011). La valutazione «del modo in cui il sistema normativo reagisce ad una sentenza costituzionale di accoglimento» non è, infatti, compito di questa Corte, «in quanto la stessa spetta al giudice del processo principale, unico competente a definire il giudizio da cui prende le mosse l'incidente di costituzionalità» (sentenza n. 28 del 2010). Spetterebbe, pertanto, all'odierno rimettente stabilire le puntuali conseguenze applicative che potrebbero derivare da una eventuale sentenza di accoglimento della questione oggi sollevata (sentenza n. 5 del 2014), quale, in specie, la possibilità di accedere alla richiesta di sequestro preventivo del pubblico ministero, sebbene l'attività edilizia in discussione si sia svolta sinora nel vigore della norma regionale "liceizzante", in assunto illegittimamente emanata. La pronuncia di accoglimento influirebbe, in ogni caso, sull'esercizio della funzione giurisdizionale per ragioni analoghe a quelle evidenziate da questa Corte in rapporto alle norme penali di favore (sentenze n. 394 del 2006 e n. 148 del 1983), mutando le premesse normative della decisione che il rimettente è chiamato ad assumere: detta decisione, infatti, anche se di segno favorevole per l'indagata, dovrebbe fondarsi su un presupposto diverso dall'insussistenza di un fatto riconducibile al paradigma punitivo astratto.

Si aggiunga, con specifico riferimento all'odierno thema decidendum, che questa Corte ha, già in passato, reiteratamente scrutinato nel merito – e in più occasioni accolto – questioni di legittimità costituzionale in malam partem aventi ad oggetto norme regionali, sollevate nell'ambito di giudizi penali (ex plurimis, sentenze n. 234 del 1995, n. 110 e n. 96 del 1994, n. 437, n. 307, n. 306 del 1992, n. 504, n. 213, n. 117 e n. 14 del 1991).

4.– Le ulteriori eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione e dalla parte privata sono parimenti infondate.

Per quanto attiene alle eccezioni della Regione, non è ravvisabile, anzitutto, un'omessa descrizione dei fatti di causa, giacché dall'ordinanza di rimessione emergono in modo adeguato e puntuale i passaggi salienti della vicenda concreta sulla quale il giudice a quo è chiamato a pronunciarsi, nei termini in precedenza riferiti.

Neppure è riscontrabile l'eccepito difetto di motivazione sulla rilevanza, per essersi il rimettente limitato a richiamare la richiesta di sequestro preventivo del pubblico ministero, senza esprimere un «convincimento adesivo» ad essa. Il giudice a quo deduce, infatti, chiaramente che, ove non vi fosse la norma censurata, potrebbero essere riconosciuti i presupposti della misura richiesta, sia sotto il profilo del fumus commissi delicti che delle esigenze cautelari.

Il rimettente non ha, per altro verso, prospettato alcuna alternativa irrisolta tra la possibilità di contestare il reato di cui alla lettera b) o quello di cui alla lettera a) dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001: ha prospettato invece – come già ricordato – due ipotesi in via subordinata tra loro (che si configuri il solo reato di cui alla lettera a, se la DIA prevista dalla legge regionale fosse stata sostituita dalla SCIA; che si configurino entrambi i reati, nel caso opposto). Contrariamente a quanto asserito dalla Regione, il giudice a quo ha, inoltre, chiaramente indicato quale reato è stato ipotizzato dal pubblico ministero nel formulare la richiesta di sequestro (quello di cui alla lettera a).

Non si coglie, infine, alcuna ambiguità od oscurità nell'individuazione del testo normativo oggetto delle censure, inequivocamente identificato dal rimettente nell'art. 2 della legge reg. n. 4 del 2009.

Quanto, poi, all'eccezione di inammissibilità per omessa sperimentazione di una interpretazione costituzionalmente orientata, formulata dalla parte privata, essa risulta del tutto generica, non essendo spiegato in qual modo la norma censurata – univoca nel consentire interventi edilizi con «superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici» – potrebbe essere letta in modo tale da superare i dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal rimettente.

5.– Nel merito, la questione non è fondata.

La legge reg. Sardegna n. 4 del 2009 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.

Oggetto dell'intesa era l'impegno delle Regioni ad approvare, entro novanta giorni, proprie leggi – con «validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi» – le quali consentissero: a) incrementi, entro il venti per cento della volumetria esistente, di edifici residenziali uni o bifamiliari o comunque di volumetria non superiore ai mille metri cubi; b) interventi straordinari di demolizione e ricostruzione di edifici a destinazione residenziale, con ampliamento entro il limite del trentacinque per cento della volumetria esistente (venendo, peraltro, espressamente esclusa la possibilità di operare su «edifici abusivi o nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta»). Le Regioni si sono impegnate, per altro verso, ad introdurre «forme semplificate e celeri per l'attuazione» delle opere di cui si discute.

Sono state fatte salve, in ogni caso, sia l'«autonomia legislativa regionale» nel promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica e diverse tipologie di intervento e nel definire gli ambiti nei quali gli interventi sono esclusi o limitati; sia – e più in generale – «ogni prerogativa costituzionale delle regioni a statuto speciale e delle province autonome».

6.– Le Regioni hanno dato attuazione all'intesa, munendosi di proprie leggi sul «piano casa», recanti discipline piuttosto variegate quanto all'ampiezza e alle modalità degli interventi consentiti. La larga maggioranza delle leggi regionali ha d'altro canto previsto, con diverse formule, che gli interventi di ampliamento possano essere realizzati anche in deroga alle prescrizioni degli strumenti urbanistici localmente vigenti, e particolarmente di quelle relative

ai limiti volumetrici.

Nella medesima direzione si è mossa anche la Regione Sardegna, con la citata legge n. 4 del 2009. Per quanto qui interessa, l'art. 2 di detta legge – norma oggi impugnata – consente, al comma 1, «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 – dopo aver richiesto, in via generale, che gli adeguamenti ed incrementi si inseriscano «in modo organico e coerente con i caratteri formali e architettonici del fabbricato esistente» e che costituiscano «strumento per la riqualificazione dello stesso» – diversifica le possibili modalità dell'intervento a seconda della tipologia del fabbricato (uni o bifamiliare, sottotetto, singolo piano, ecc.).

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

Gli interventi in questione (al pari di quelli previsti, per determinate categorie di immobili, dagli artt. 3, 4 e 6 della legge in questione) non possono comunque avere ad oggetto edifici abusivi o immobili di particolare interesse (artistico, storico, archeologico, ecc.: 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).

7.– Ciò premesso, deve escludersi che la norma censurata violi gli artt. 117 Cost. e 3, primo comma, dello Statuto speciale della Regione Sardegna, in ragione del suo asserito contrasto con il «sistema della pianificazione», 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.

L'art. 117 Cost. – il cui terzo comma 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, lettera 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 la quale si colloca la norma censurata.

Quanto, poi, al parametro statutario, 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» e ad espressione degli «interessi nazionali», limitando perciò l'esplicazione della competenza legislativa regionale di cui discute, è dirimente il rilievo che il principio in questione non potrebbe ritenersi così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria, sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti, come quelli di cui si discute.

Al riguardo, deve infatti escludersi che la norma censurata assuma una vera e propria

valenza “eversiva” del «sistema di pianificazione», così come sostiene il rimettente. Gli incrementi volumetrici, in deroga agli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici, sono infatti da essa consentiti – in via straordinaria e temporanea e con modalità specifiche, diverse a seconda delle tipologie di fabbricati – solo su edifici già esistenti e che si presuppongono conformi alle predette previsioni urbanistiche (essendo espressamente esclusi, come detto, gli edifici abusivi), nonché alla condizione – verificabile dai competenti organi comunali ai fini dell’eventuale esercizio del potere inibitorio delle opere dopo la presentazione della DIA – che gli incrementi stessi «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».

Specifiche ipotesi di interventi edilizi in deroga agli strumenti urbanistici sono state e sono, del resto, previste da numerose norme regionali – tanto di Regioni ordinarie che a statuto speciale – anche per finalità diverse dall’attuazione dell’intesa sul «piano casa» (quali, ad esempio, il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti o il sostegno a soggetti portatori di handicap): norme che questa Corte ha ritenuto censurabili non in assoluto, ma ove la deroga investa profili evocativi di specifici titoli di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quale, in particolare, la disciplina delle distanze tra i fabbricati posta dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, rientrante nella materia dell’«ordinamento civile» (al riguardo, ordinanza n. 173 del 2011). Ipotesi, questa, non riscontrabile – né dedotta – nel caso in esame.

8.– Considerazioni analoghe valgono anche ad escludere la configurabilità della denunciata 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.).

A prescindere da ogni altro rilievo – e, in particolare, dalla circostanza, trascurata dal rimettente, che lo statuto di autonomia 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 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 ad una certa data in deroga agli indici massimi di fabbricabilità, collegati a specifici presupposti e circoscritti in limiti ben determinati.

9.– Insussistente è anche la violazione dell’art. 117, primo comma, Cost., connessa, secondo il rimettente, al fatto che la norma denunciata consentirebbe deroghe alla pianificazione comunale anche in assenza della valutazione ambientale strategica (VAS), richiesta dalla direttiva n. 2001/42/CE, recepita con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Analogamente a quanto già rilevato da questa Corte in ipotesi similari, si deve in effetti escludere che la disposizione censurata eluda la disciplina considerata. Essa regola, infatti, soltanto i profili urbanistici degli interventi di ampliamento, senza recare alcuna clausola di esclusione dell’applicabilità della normativa sulla VAS: normativa che, d’altra parte, essendo di portata generale, trova applicazione 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).

10.– 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.

Questa Corte ha infatti riconosciuto 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 (a quest'ultimo riguardo, 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», svolgendo, in pratica, «funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali»: ciò, particolarmente quando la legge statale «subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali» (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989).

Nella specie, è pacifico che il citato art. 44, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001 – che punisce con l'ammenda fino a 20.658 euro le trasformazioni del territorio operate in violazione di norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal Titolo IV dello stesso decreto, nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire – configuri una norma penale in bianco. Essa rinvia, infatti, ad una serie di altre fonti normative, primarie e secondarie, e ad atti amministrativi per l'individuazione dei precetti penalmente sanzionati.

11.– Per quanto riguarda, infine, le censure concernenti la lesione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) – escluso che possa ravvisarsi il profilo di inammissibilità per genericità eccepito dalla Regione – è sufficiente osservare che si tratta di doglianze meramente "ancillari" rispetto a quelle prospettate in riferimento agli altri parametri, precedentemente esaminate, delle quali condividono pertanto la sorte.

È evidente, in particolare, che la denunciata diversità di regime tra il territorio sardo e altre parti d'Italia (fermo restando, peraltro, che la larga maggioranza delle altre Regioni ha adottato una disciplina più o meno analoga a quella censurata in tema di «piano casa») in tanto potrebbe integrare, ex se, una violazione dell'art. 3 Cost., in quanto si neghi la spettanza alla Regione del potere di incidere, con proprie norme, sulla materia considerata. è fisiologicamente connaturata allo stesso principio regionalistico, la possibilità di regimi differenziati della stessa fattispecie tra Regione e Regione, giustificando così sia la specifica regolamentazione della pianificazione nella Regione Sardegna, sia il compimento di attività edilizie contrastanti con gli strumenti urbanistici, penalmente sanzionate in altre Regioni.

12.– La questione va dichiarata, dunque, non fondata in rapporto a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'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), sollevata, in riferimento agli 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), dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di

Oristano con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 10 marzo 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giuseppe FRIGO, Redattore

Massimiliano BONI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2014.

Il Cancelliere

F.to: Massimiliano BONI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.