

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

RICORSO

Per **ITALIA NOSTRA ONLUS** (C.F. 80078410588), con sede legale in Roma alla Via Liegi n°33, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.*, Alessandra Mottola Molfino, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Urbano Barelli e Mirco Ricci giusta procura a margine del presente atto, ed elettivamente domiciliata in Roma presso la propria sede legale;

CONTRO

- la **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri e legale rappresentante *p.t.*, Silvio Berlusconi, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura dello Stato in Roma, alla Via dei Portoghesi n°12;
- la **REGIONE dell'UMBRIA**, in persona del Presidente e legale rappresentante *p.t.*, Maria Rita Lorenzetti, presso la sede di Perugia - Corso Vannucci n°96;
- il **COMUNE di PERUGIA**, in persona del Sindaco e legale rappresentante *p.t.*, Wladimiro Boccali, presso la sede di Perugia - Corso Vannucci n°19;

PER L'ANNULLAMENTO,

PREVIA SOSPENSIVA

- dell'Intesa sottoscritta il 1° aprile 2009 nella Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia (Repertorio atti n° 21/C.U. del 1° aprile 2009), pubblicata in G.U. n°98 del 29 aprile 2009;
- della deliberazione del Consiglio Comunale di Perugia n°15 del 27 agosto

PROCURA:

Io sottoscritta, Alessandra Mottola Molfino, in qualità di presidente e legale rappresentante, delego a rappresentare, assistere e difendere ITALIA NOSTRA ONLUS, in ogni fase e grado del presente giudizio, gli Avv.ti Urbano Barelli e Mirco Ricci conferendo loro ogni e più ampia facoltà di legge ivi comprese quelle di sottoscrivere il ricorso, proporre motivi aggiunti, farsi sostituire anche per singoli adempimenti. Eleggo domicilio presso la sede legale di Italia Nostra in Roma alla Via Liegi n°33.

Perugia, 2 dicembre 2009

E' vera

2009, avente ad oggetto: “*Legge regionale 26.6.2009 N. 13 (articoli da 33 a 38): interventi straordinari per il rilancio dell’economia e la riqualificazione degli edifici esistenti. Provvedimenti.*”, con la quale il Comune di Perugia, richiamata quale atto presupposto l’*Intesa Stato – Regioni – Autonomie locali 1° aprile 2009*, ha dato attuazione al Titolo II - Capo II (artt. 33-38) della L.R. Umbria n°15 del 26 giugno 2009;

- laddove necessario, di ogni altro atto antecedente e/o connesso e/o conseguente, anche non conosciuto.

FATTO

1. In data 25 marzo 2009, veniva convocata in seduta straordinaria la Conferenza unificata Stato, Regioni, Enti locali al fine di avviare un confronto in merito ad iniziative legislative finalizzate al rilancio dell’attività edilizia e del tessuto urbanistico.
2. In data 26 marzo 2009 e successivamente in data 31 marzo 2009, si riuniva un tavolo tecnico-politico tra le parti per discutere modalità e contenuti da adottare in materia, attraverso interventi legislativi coordinati per favorire lavori di modifica del patrimonio edilizio e forme di semplificazione degli adempimenti previsti.
3. In data 1° aprile 2009, a conclusione della Conferenza unificata, veniva sancita un’Intesa ai sensi dell’art. 8 comma 6, L. 5 giugno 2003, n°131, tra Stato, Regioni, Autonomie locali, su un atto contenente misure per il rilancio dell’economia attraverso l’attività edilizia [**doc.n°1**].
4. Con tale Intesa, le Regioni si impegnavano “*ad approvare entro e non oltre 90 giorni proprie leggi*”, mentre il Governo si impegnavo ad emanare, entro dieci giorni dalla sottoscrizione dell’Accordo, “*un*

5. Il Governo Italiano non emanava il decreto-legge nei previsti dieci giorni successivi alla sottoscrizione dell'Intesa 1° aprile 2009 né in seguito, e risulta ad oggi ancora inadempiente.
6. Nonostante l'inadempimento governativo, varie Regioni, tra cui l'Umbria, procedevano comunque all'esame ed approvazione di disegni di legge regionali in attuazione dell'Intesa in esame.
7. In data 13 maggio 2009, la Giunta regionale della Regione Umbria, con deliberazione n.667, approvava il Disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale intitolato "Il governo del territorio e la pianificazione" di 94 articoli, tra cui il Titolo V intitolato: "*Interventi straordinari per il rilancio dell'economia e finalizzati alla riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale degli edifici esistenti*" (artt.49-54) contenente la disciplina del cosiddetto Piano Casa Umbria (di seguito anche: "P.C.U.") **[doc.n°2]**.
8. Con nota dell'8 giugno 2009, inviata al Presidente della II Commissione permanente del Consiglio regionale della Regione Umbria ed al Presidente del Consiglio regionale della Regione Umbria, il Presidente ed il Vicepresidente del Consiglio regionale umbro (C.R.U.) di Italia Nostra onlus osservavano che il Governo non aveva emanato il decreto-legge previsto con l'Intesa Stato-Regioni del 1° aprile 2009 e che non si

potevano desumere i principi fondamentali per il P.C.U. dalle leggi statali vigenti; né si poteva ritenere che l'Intesa Stato-Regioni potesse di per sé sostituire il decreto-legge governativo, vista la riserva di legge su tale materia [**doc.n°3**].

9. A seguito delle osservazioni del C.R.U. di Italia Nostra, la Giunta regionale dell'Umbria apportava alcune modifiche, per lo più formali, al disegno di legge: il P.C.U. veniva così regolato al Titolo II (*“Diritti edificatori ed interventi straordinari in materia edilizia”*), Capo II (*“Interventi straordinari per il rilancio dell'economia e finalizzati alla riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale degli edifici esistenti”*) (artt.33-38).

10. Malgrado le suddette modifiche, la sostanza del P.C.U. restava invariata e, in data 23 giugno 2009, il Consiglio regionale approvava la Legge Regionale n.13 del 26 giugno 2009 *“Norme per il governo del territorio e la pianificazione e per il rilancio dell'economia attraverso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente”*, che veniva pubblicata nell'edizione straordinaria del Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n.29 del 29 giugno 2009 [**doc.n°4**].

11. Il P.C.U. consente interventi di ampliamento di edifici residenziali sino ad un massimo del 20% (art.34), interventi di recupero (demolizione e ricostruzione) sempre su edifici residenziali con incremento massimo della superficie dal 25% al 35% (art.35), interventi di ampliamento o di recupero di edifici a destinazione produttiva con incremento massimo del 20% (art.36); una delle condizioni per gli interventi è di *“non superare l'altezza massima consentita dallo strumento urbanistico”* (art.37, comma

- 1, lett.b) [**cf. doc.n°4**].
12. In particolare, l'art.38 della Legge regionale *de qua* prevede che *“fatto salvo per gli interventi di cui agli articoli 35, comma 4, e 36, le disposizioni inerenti gli interventi previsti dal presente Capo hanno validità per le istanze di titoli abilitativi presentate al comune e complete della documentazione richiesta dalla normativa entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Entro lo stesso termine di cui sopra, gli interventi ...”* sono consentiti con procedimento edilizio abbreviato, D.I.A. o piano attuativo, a significare che: a) per gli interventi di cui agli artt. 35 comma 4, e 36 la disciplina non è temporanea - come previsto dall'Intesa 1° aprile 2009 - ma definitiva; b) gli stessi interventi dopo i primi 18 mesi sono consentiti con qualsiasi titolo abilitativi.
13. L'art. 33 comma 3 della stessa Legge regionale n°13/'09 prevede che *“I comuni entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge possono escludere, con delibera del consiglio comunale, l'applicabilità delle norme di cui agli articoli 34, 35 e 36 o stabilire limiti inferiori di ampliamento per specifici immobili o zone del proprio territorio, in ragione delle caratteristiche paesaggistiche e ambientali, nonché del grado di saturazione edilizia esistente.”* [**Cfr. ancora doc.n°4**].
14. In data 7 luglio 2009, la ricorrente inoltrava una lettera aperta ai Sindaci, ai Presidenti e Consiglieri comunali sul Piano Casa Umbria, evidenziando vizi di legittimità costituzionale del testo di legge definitivamente approvato [**doc.n°5**].
15. In data 30 luglio 2009, la stessa ricorrente presentava una

segnalazione alla Commissione europea, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali, ai Sindaci dei Comuni della Regione Umbria e, per conoscenza, alla Presidente della Giunta regionale della Regione Umbria, al Presidente della Giunta provinciale della Provincia di Perugia e al Presidente della Giunta provinciale della Provincia di Terni, con le seguenti richieste:

“alla Commissione Europea:

di promuovere la procedura di infrazione per violazione del principio di integrazione e sviluppo sostenibile e/o della Direttiva VAS e/o della Direttiva Habitat e della Direttiva Uccelli e/o della Convenzione europea sul paesaggio;

alla Presidenza del Consiglio dei Ministri:

- *di esercitare il potere sostitutivo ex artt.117, comma 5, e 120, comma 2, Cost., nonché art.8 L.131/03 e L.11/05, nei confronti della Regione Umbria, per porre rimedio alle citate violazioni del diritto comunitario;*
- *di promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale ex art.127 Cost.;*

ai Sindaci dei Comuni della Regione Umbria:

- *di approvare, entro i sessanta giorni previsti dall’art.33, comma 3, della legge regionale, la delibera del Consiglio comunale di non applicabilità delle norme di cui agli articoli 34, 35 e 36, o, in via subordinata, di stabilire limiti inferiori di ampliamento per specifici immobili o zone del proprio territorio, in ragione delle caratteristiche paesaggistiche e ambientali, nonché del grado di saturazione edilizia esistente, con particolare riferimento alle zone sottoposte a vincolo paesaggistico o a*

- quelle inserite nella Rete Natura 2000, nel rispetto del PTCP;*
- *in via subordinata, di disapplicare, in tutto o in parte, il Capo II del Titolo II della legge regionale n.13/09, recante “Interventi straordinari per il rilancio dell’economia e finalizzati alla riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale degli edifici esistenti” (artt.33-38), per violazione del principio di integrazione e sviluppo sostenibile e/o della Direttiva VAS e/o della Direttiva Habitat e della Direttiva Uccelli e/o della Convenzione europea sul paesaggio.” [doc.n°6].*
16. Con Deliberazione del Consiglio comunale 27 agosto 2009 n°15, il Comune di Perugia, potendo scegliere, ai sensi del succitato art. 33 comma 3 L.R. 13/09, tra la possibilità di escludere l’applicazione delle norme di cui agli artt. 34, 35, 36 della Legge regionale in parola, e la possibilità di dar loro attuazione assumendo proprie determinazioni, decideva di dare attuazione al P.C.U. [doc.n°7].
17. La deliberazione comunale in parola, richiama l’Intesa 1° aprile 2009 quale atto presupposto ed attua le disposizione di legge regionali *de quibus*. In particolare, citando la relazione dell’Assessore all’Urbanistica Valeria Cardinali, durante la discussione che ha preceduto la votazione, risulta che “...**gli interventi edilizi straordinari disciplinati da tali disposizioni consentono di ampliare la superficie degli edifici esistenti che abbiano determinate caratteristiche e siano destinati alla residenza o ad alcune attività produttive, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali. La validità temporale delle stesse disposizioni è diversamente stabilita in relazione alle diverse tipologie di intervento: in alcuni casi infatti non è previsto alcun limite temporale di**

applicazione, in altri gli incrementi di superficie valgono per le istanze di titolo abilitativi complete della documentazione necessaria (DIA, domanda di permesso di costruire o di piano attuativo se necessario) presentate al Comune entro il 30 dicembre 2010 (cioè entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge)...” [cfr. doc.n°7].

I provvedimenti impugnati sono illegittimi e lesivi degli interessi alla salvaguardia ambientale e paesaggistica dei quali l’Associazione ricorrente è portatrice per statuto, per i seguenti motivi in

DIRITTO

Questioni preliminari.

Sull’interesse all’annullamento degli atti impugnati.

Come esposto in punto di fatto, tra gli atti oggetto di impugnazione, vale a dire l’Intesa Stato – Regioni - Autonomie locali 1° aprile 2009 e la Deliberazione del Consiglio comunale di Perugia 27 agosto 2009 n°15, è intercorsa l’approvazione della L.R. Umbria n°13 del 26 giugno 2009.

Nella sequenza *Intesa – Legge regionale – Deliberazione comunale di attuazione*, quest’ultima è il provvedimento con il quale il Piano Casa Umbria è stato adottato dal Comune di Perugia.

La Deliberazione comunale in parola è tale per cui da un lato presuppone l’Intesa 1° aprile 2009 il cui contenuto espressamente richiama, dall’altro attua le norme di cui al Titolo II – Capo II (artt. 33-38) della Legge regionale 13/09 più volte citata.

Le suddette norme del Titolo II – Capo II presentano profili di incostituzionalità per i quali appare fondata (v. *infra*) la richiesta di

rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

Tra i fini statutari dell'Associazione Italia Nostra Onlus – **riconosciuta con D.P.R. 22 agosto 1958, n.1111, nonché ex art.13 L.n.349/86** (v. allegato n. 1) – viene espressamente indicato “*lo scopo di concorrere alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e naturale della nazione*” [v. **art. 1 Statuto: doc.n°8**].

Per il raggiungimento dei propri scopi, l'Associazione si propone in particolare di “... *promuovere azioni per la tutela, la conservazione e la valorizzazione dei **beni culturali, dell'ambiente, del paesaggio urbano, rurale e naturale**, dei monumenti, dei centri storici e della qualità della vita*” (art. 3, comma 1, lett. a.).

Giova inoltre ricordare che l'art. 155, comma 2 – *ter* del D.Lgs.n.42/2004 stabilisce che “**gli atti di pianificazione urbanistica o territoriale che ricomprendano beni paesaggistici sono impugnabili, ai fini del presente codice, ai sensi dell'articolo 146, comma 12**”, vale a dire “... **con ricorso al tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse**” (art.146, comma 12, D.Lgs.n.42/2004).

Ciò premesso, la ricorrente ha un interesse concreto ed attuale all'annullamento degli atti impugnati.

Le disposizioni del Piano Casa Umbria relative agli interventi edilizi

straordinari, *prevalgono* sugli strumenti urbanistici, il che è fatto idoneo ad arrecare concreto pregiudizio al corretto governo del territorio garantito ed attuato con gli strumenti urbanistici in vigore. In deroga alla pianificazione urbanistica comunale, la deliberazione di attuazione del Piano Casa Umbria consente incrementi del carico urbanistico in danno del territorio, dell'ambiente e del paesaggio.

Motivi di illegittimità

del Piano Casa Umbria (P.C.U.) come attuato dal Comune di Perugia

e dell'Intesa 1° aprile 2009 tra Stato – Regioni - Autonomie locali.

Motivi di illegittimità costituzionale della L.R. Umbria 26 giugno 2009 n°13.

I° MOTIVO

Violazione degli artt.6 e 174 del TCE e del principio comunitario di *integrazione e sviluppo sostenibile*. Violazione dell'art. 3-*quater* commi 1 e 2, e dell'art.4 D.Lgs.152/2006. Violazione degli artt. 155 comma 2-*bis*, 131, comma 6 e 135 comma 4 lett.c) D.Lgs. 42/2004.

1.1. Ai sensi dell'art.6 del Trattato della Comunità europea "*le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art.3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo **sviluppo sostenibile***".

La norma ha introdotto il c.d. *principio di integrazione*, sulla base del quale tutte le politiche della Comunità europea devono essere svolte ed attuate avendo in considerazione le esigenze di tutela dell'ambiente. L'art. 174 dello stesso Trattato prevede, inoltre, l'"*utilizzo **accorta e razionale delle risorse naturali***".

1.2. Con la comunicazione del 1998 “*Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*” è stata adottata, per la prima volta, un'impostazione orientata allo sviluppo sostenibile, definendo quattro obiettivi principali di indirizzo politico ed in particolare fissando una serie di obiettivi concreti per migliorare l'ambiente urbano, tra i quali, quello di **“tutelare e migliorare l'ambiente modificato dall'uomo e il patrimonio culturale”**. Con specifico riferimento all'ambiente urbano, la Commissione europea ha definito una strategia tematica, in quanto *“l'insufficiente attenzione per le conseguenze ambientali delle decisioni adottate e l'assenza di una pianificazione sistematica che assicuri una buona qualità dell'ambiente urbano sono fra le cause principali dell'attuale situazione, con forti conseguenze sia per l'ambiente che per l'economia delle città e per i loro abitanti. La pianificazione di un elevato livello di tutela ambientale è uno dei presupposti fondamentali per assicurare uno sviluppo urbano sostenibile e per garantire una buona qualità di vita agli abitanti delle città europee”* (Bruxelles, 11 febbraio 2004, COM (2004) 60).

In tale contesto è stato definito il concetto di **“Progettazione urbana sostenibile”** che *“è un processo nel quale tutti i soggetti implicati (amministrazioni nazionali, regionali e locali, cittadini, organizzazioni di cittadini, ONG, mondo accademico e imprese) lavorano insieme per integrare le considerazioni di ordine funzionale, ambientale e di qualità al fine di progettare e pianificare un ambiente costruito in grado di disporre di luoghi gradevoli, particolari, sicuri, sani e di qualità elevata nei quali le persone possano vivere e lavorare e di promuovere un forte senso della collettività, l'orgoglio, l'eguaglianza sociale, l'integrazione e l'identità; dar*

vita a un'economica dinamica, equilibrata, accessibile a tutti ed equa che possa promuovere il recupero urbano; trattare il territorio come una risorsa preziosa da utilizzare nel modo più efficiente possibile, recuperando le aree dismesse e le proprietà abbandonate all'interno di una zona urbana, preferibilmente cercando nuovi terreni al di fuori ed evitando la proliferazione urbana (in altri termini, città compatte e, a livello regionale, "decentramento concentrato"); ...".

1.3. Merita, inoltre, di essere segnalato che la Commissione delle Comunità europee ha chiesto al Parlamento europeo, nell'ambito della strategia tematica della Commissione per la protezione del suolo, di affrontare *"la riqualificazione e il riutilizzo delle aree dismesse e la pianificazione territoriale orientata al risparmio dello spazio allo scopo di ridurre l'impermeabilizzazione e garantire un uso razionale dei terreni"* (11 gennaio 2006, COM (2005) 718). Il 22 settembre 2006, la stessa Commissione europea ha presentato una proposta di "Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE". Il successivo 26 settembre 2006, è stata approvata la Risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia tematica sull'ambiente urbano, con la quale si chiede (punto 39), quale misura cautelare per salvaguardare i centri storici e gli spazi naturali, i fiumi, i laghi o le zone umide, che si creino, in prossimità di questi luoghi, anelli di protezione a basso indice di edificabilità per evitare le pressioni immobiliari.

1.4. Il quadro sin qui delineato testimonia l'importanza del principio, di matrice comunitaria, di *integrazione e sviluppo sostenibile*, cogente anche

nel nostro ordinamento. Con il DLgs. 16 gennaio 2008, n°4 nel Codice dell'ambiente è stato introdotto l'art.3-*quater* il quale, ai commi 1 e 2, recita che:

“ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”;

ed ancora:

“anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione”.

Mentre il successivo art.4 prevede che:

“la valutazione ambientale di piani, programmi e progetti ha la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, e quindi nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica”.

Senza dimenticare che l'art.155, comma 2-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio stabilisce che *“tutti gli atti di pianificazione urbanistica o territoriale si conformano ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche dei vari contesti”*, mentre il precedente art.131, comma 6, prescrive che *“lo Stato, le regioni, gli altri enti*

*pubblici territoriali nonche' tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attivita' ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di **qualita' e sostenibilita'**”, e l’art.135, comma 4, lett.c, dispone che, con riferimento agli ambiti dei piani paesaggistici, si debba assicurare “**il minor consumo del territorio**”.*

1.5. La coerenza dei principi ricordati imponeva alla Conferenza unificata Stato – Regioni – Autonomie locali di valutare attentamente il consumo di suolo e, più in generale, l’impatto ambientale provocato dall’attuazione dell’Intesa 1°aprile 2009 (aspetto su cui si tornerà *infra*). Tali profili di valutazione non potevano sfuggire alla Conferenza e la loro omissione è già di per sé motivo sufficiente a connotare negativamente l’Intesa del 1°aprile.

Ma vi è di più. La stessa Intesa viola apertamente il principio di integrazione e sviluppo sostenibile laddove:

- si fanno salve le “...*determinazioni regionali che possono promuovere ulteriori forme di incentivazione volumetrica...*”, il che significa consentire alle regioni la previsione di incrementi di cubatura senza un limite preciso;
- si prevede il “...*miglioramento della qualità architettonica, dell’efficienza energetica ed utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e secondo criteri di sostenibilità ambientale...*”, senza specificare in concreto a quali criteri di sostenibilità ambientale ci si sarebbe dovuti attenere, in tal modo riducendo il concetto stesso di *sostenibilità* ad una vuota formula di stile;

- è inoltre previsto che “...*le leggi regionali possono individuare gli ambiti nei quali gli interventi (...) sono esclusi o limitati, con particolare riferimento ai beni culturali e alle aree di pregio ambientale e paesaggistico...*”; vale a dire che l’esclusione delle aree definite dall’Intesa di *pregio ambientale e paesaggistico*, è vista come una mera facoltà delle regioni e non un obbligo da rispettare per le stesse.

In sostanza, nel testo dell’Intesa 1° aprile 2009 ambiente e paesaggio passano in secondo piano; la logica di fondo è quella per cui la loro tutela può venire meno ed essere sacrificata per far fronte alle esigenze di rilancio dell’economia *mediante riavvio dell’attività edilizia*.

1.6. La totale assenza di pianificazione e valutazione di incidenza su ambiente e paesaggio, sugli attuali assetti urbanistici e sulla qualità della vita, nonché l’omessa previsione di aree tassativamente escluse dagli interventi (tutto è rimesso alle scelte delle regioni) non possono che viziare l’Intesa in parola e gli atti susseguenti.

Pertanto, vi sono fondate ragioni per chiedere l’annullamento dell’Intesa 1° aprile 2009; nonché l’annullamento della Deliberazione comunale n°15/2009, laddove manca di qualsiasi previsione e/o valutazione di incidenza sull’attuale assetto urbanistico, territoriale, paesaggistico [**cf. doc.n°7**].

Tutto ciò evidenzia inoltre un primo profilo di illegittimità costituzionale del Titolo II- Capo II della L.R. Umbria 26 giugno 2009 n°13, in particolare dell’art. 33 comma 1, il quale nel prevedere “*Finalità e ambito di applicazione*”, omette qualsiasi riferimento al principio, comunitario e statale, di *integrazione e sviluppo sostenibile*.

II° MOTIVO

Violazione degli artt. 2, 3, 42 Cost., nonché della Convenzione europea sul paesaggio. Violazione dell'art. 3 – quater DLgs. 152/2006 sotto ulteriori profili.

2.1. L'art. 42 Cost. dispone che *“la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale”*.

La Convenzione europea del paesaggio sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000, che **si applica a tutto il territorio** e riguarda gli spazi naturali, urbani e periurbani, concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali, sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati (art.2) e prevede che *“per attuare le politiche del paesaggio, ogni Parte si impegna ad attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi”* (art.6).

2.2. Nell'ambito di tali principi, la pianificazione urbanistica è lo strumento con il quale si prevedono limiti alla proprietà per assicurare la funzione sociale della stessa ed il bene pubblico dell'uso equilibrato di un bene limitato come il territorio. Al fine di assicurare l'uso equilibrato del territorio, il testo unico in materia edilizia (D.P.R.n.380/2001) considera indispensabile la pianificazione urbanistica comunale, tanto che in mancanza di piano urbanistico, consente solo modestissime attività edilizie: interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo sugli immobili esistenti (senza creazione di nuovi

volumi e superfici) e nuova edificazione solo fuori dal perimetro dei centri abitati, nel limite della densità massima fondiaria di 0,003 metri cubi per metro quadro (art.9, d.P.R. n.380/01).

L'urbanistica è la funzione ordinatrice degli usi e delle trasformazioni del suolo, ai fini delle reciproche compatibilità (Corte cost., 151/1986). Questa funzione non può essere assolta soltanto mediante provvedimenti puntuali di consenso all'edificazione (e di espropriazione per la realizzazione delle opere pubbliche complementari all'edificazione privata), ma richiede inderogabilmente la previa pianificazione, alla dimensione minima dell'intero Comune. Solo la pianificazione consente la valutazione delle compatibilità, delle incompatibilità, delle complementarietà nell'utilizzazione di porzioni contigue di territorio, in una visione sistematica, coordinata, interrelata dei problemi, e con la considerazione delle possibili alternative per l'armonizzazione delle soluzioni. I provvedimenti di consenso all'edificazione possono essere solo strumenti di controllo del rispetto della pianificazione e di attuazione della pianificazione per aspetti esecutivi (ROCCCELLA, *Osservazioni e interrogativi sullo schema di decreto-legge per la ripresa delle attività imprenditoriali edili*, in www.astrid.eu, pag.2-3, nonché in Riv.giur.edilizia, 2008, parte terza, pagg.159 e ss.).

2.3. Con l'Intesa 1° aprile 2009 si attribuisce ai privati la scelta di ampliare o riconvertire l'abitazione, in deroga alla pianificazione urbanistica comunale, con una profonda modificazione nei rapporti tra bene pubblico e interessi privati, tra poteri di governo della società e sfera di autodeterminazione garantita ai proprietari degli immobili esistenti. Il testo

unico sull'ordinamento degli enti locali attribuisce al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, con particolare riferimento al settore organico dell'assetto ed utilizzazione del territorio (art.13, D.Lgs 267/00). L'Intesa in esame comporta tuttavia che gli interventi su singole unità immobiliari e quelli di rinnovamento del patrimonio edilizio esistente diventino oggetto di una deroga *ope legis* alla pianificazione urbanistica locale, sia pure nei limiti di incremento volumetrico o di superficie ammessi, in violazione dei suesposti principi.

La natura pubblica della pianificazione territoriale risponde all'esigenza di garantire che siano effettivamente goduti i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini ed il principio di uguaglianza (artt.2 e 3 Cost.): violando la pianificazione territoriale, si finisce per violare anche detti principi fondamentali.

2.4. E' inoltre evidente che il territorio è un bene limitato e l'aumento incontrollato degli ampliamenti è contrario al principio di solidarietà tra generazioni e all'obiettivo di un ambiente urbano sostenibile. Al riguardo, i commi 3 e 4 del già citato art. 3 – *quater* DLgs. 152/2006 prevedono che:

*“3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca **altresì il principio di solidarietà** per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.*

4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane”.

Vi sono dunque ulteriori ragioni per lamentare la violazione delle succitate norme del Codice dell’ambiente e chiedere l’annullamento degli atti impugnati.

III° MOTIVO

Violazione del principio di sussidiarietà verticale e dell’art 118 Cost.-

3.1. Il principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 Cost., attribuisce ai Comuni funzioni amministrative proprie “...salvo che per assicurarne l’esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato...”. La Carta fondamentale pone nei Comuni il fulcro dell’azione amministrativa, quale livello di governo più vicino ai cittadini: in sostanza, solo nel caso in cui il Comune non sia in grado di risolvere il problema interviene la Provincia, e quindi, per “risalita”, la Regione, lo Stato centrale e, infine, l’Unione europea, in base anche ai criteri di differenziazione ed adeguatezza.

Come stabilito dalla Corte costituzionale “*nel nuovo art.118 Cost. per la prima volta si è stabilito che, in virtù del principio di sussidiarietà garantito in una disposizione costituzionale, i Comuni sono normalmente titolari delle funzioni di gestione amministrativa, riconoscendosi inoltre che “i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie”.* A sua volta, il quarto comma del nuovo art.119

Cost. per la prima volta afferma che le normali entrate dei Comuni devono consentire di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”” (Corte cost. 28 giugno 2004, n°196).

3.2. Nell’Intesa 1° aprile 2009 e nel Piano Casa Umbria, il corretto funzionamento della sussidiarietà verticale è manifestamente sovvertito, giacché le regioni possono invadere il campo delle attribuzioni comunali in materia di governo del territorio, riservato ai Comuni, con lesione del ruolo istituzionale che la Costituzione garantisce a quest’ultimi.

In un contesto ordinamentale in cui il principio di sussidiarietà da un lato, e la spettanza al comune di tutte le funzioni amministrative che riguardano il territorio comunale dall’altro, orientano i vari livelli di pianificazione urbanistica secondo il criterio della competenza, il ruolo del comune non può essere confinato nell’ambito della mera attuazione di scelte precostituite in una sede sovraordinata.

Gli strumenti urbanistici, ed in particolare i Piani regolatori, vengono così svuotati della loro funzione, in contrasto con il principio costituzionale dell’autonomia degli enti territoriali, nonché con il criterio generale di riparto delle competenze in materia urbanistica delineato dalla normativa statale.

3.3. In specie, tale illegittima ingerenza nelle competenze comunali è tanto più evidente, se si considera che la validità temporale di alcune disposizioni del Piano Casa Umbria, non hanno limiti; il che dimostra che non si tratta in realtà di “*interventi straordinari*”, ma di modifiche definitive al P.R.G.- Ciò è quanto si evince dalla lettura della Deliberazione n°15/09, in particolare dalla relazione introduttiva dell’Assessore all’Urbanistica del

Comune di Perugia [cfr. doc.n°7; v. inoltre punto 17 dell'esposizione in fatto].

Le suesposte censure sono dunque motivo di illegittimità degli atti impugnati (Intesa 1° aprile 2009 e Deliberazione n°15/09), dei quali si chiede l'annullamento. Inoltre, emergono evidenti profili di illegittimità costituzionale della L.R. Umbria n° 13/09 ed in particolare dell'art. 33 comma 5 – ultimo periodo, il quale prevede che “*gli incrementi della SUC non si cumulano con quelli eventualmente consentiti dagli strumenti urbanistici comunali o da norme regionali*”; nonché, dell'art. 38 comma 4, il quale prevede che “*fatto salvo quanto previsto dall'art. 33 comma 3, le disposizioni del presente Capo prevalgono sugli strumenti urbanistici*”, per il contrasto con i ricordati principi costituzionali.

IV° MOTIVO

Violazione del principio costituzionale di leale collaborazione (artt. 5, 97, 117, 118 e 120 Cost.), di buon andamento e di necessità e semplicità delle norme, nonché di semplificazione amministrativa di cui all'Intesa 1° aprile 2009 e di semplificazione amministrativa e riduzione delle leggi di cui all'Accordo 29 marzo 2007. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta.

4.1. L'art.8, L.131/03 intitolato “*Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*”, prevede, con il suo sesto comma, che “*il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni*”. La norma appena citata legittima l'uso

dello strumento dell'intesa per *armonizzare* le rispettive legislazioni, raggiungere *posizioni unitarie*, conseguire *obiettivi comuni*.

4.2. Nel caso concreto tale finalità risulta disattesa: il Piano Casa Umbria contrasta con l'Intesa 1° aprile 2009. In particolare, deve lamentarsi che:

- il punto c) dell'Intesa indica l'obiettivo di "*introdurre forme semplificate e celeri per l'attuazione degli interventi edilizi di cui alla lettera a) e b) in coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale*", mentre, come meglio si dirà più avanti, la legge regionale si pone in contrasto con tali principi sia riguardo ai titoli edilizi, sia al principio costituzionale di pianificazione urbanistica, sia alla stessa pianificazione comunale, visto che, a quest'ultimo proposito, l'art.38, comma 4, della legge regionale prevede espressamente che le norme del P.C.U. prevalgono sugli strumenti urbanistici;
- l'Intesa prevede gli ampliamenti o la ricostruzione solo per gli edifici a destinazione residenziale "*per rispondere ai bisogni abitativi delle famiglie*", mentre la legge in esame li prevede anche per le destinazioni produttive (art.36);
- l'art.35, comma 3 ("*almeno otto alloggi*") e 4 ("*almeno tre*"), esorbita l'ambito del piano casa di cui all'accordo Stato Regioni, visto che l'Intesa era per gli edifici uni-bifamiliari e per l'aiuto alle famiglie;
- l'Intesa prevede che la disciplina introdotta dalle leggi regionali debba avere una validità temporalmente definita, comunque non superiore a 18 mesi dalla loro entrata in vigore; l'art.38 della legge in esame prevede che "*fatto salvo per gli interventi di cui agli articoli 35, comma 4, e 36,*

le disposizioni inerenti gli interventi previsti dal presente Capo hanno validità per le istanze di titoli abilitativi presentate al comune e complete della documentazione richiesta dalla normativa entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge. Entro lo stesso termine di cui sopra, gli interventi ..." sono consentiti con procedimento edilizio abbreviato, DIA o piano attuativo; ciò significa che: a) per gli interventi di cui agli artt.35, comma 4 e 36 la disciplina non è temporanea ma definitiva; b) gli stessi interventi dopo i 18 mesi sono consentiti con qualsiasi titolo abilitativo;

- l'Intesa punta a forme di semplificazione, mentre l'art.38 della legge prevede che *"l'istanza è trasmessa al comune con modalità telematica tramite il sistema di gestione del procedimento del comune medesimo o, in alternativa, con posta elettronica certificata"*: entrambe le ipotesi non sembrano semplificare il deposito della domanda.

Pertanto si censura il vizio dell'eccesso di potere per manifesta contraddittorietà tra il Piano Casa Umbria come attuato dalla deliberazione del Comune di Perugia n°15/09 (nella parte in cui ha recepito il P.C.U.), e l'Intesa 1° aprile 2009, nonché, con riferimento alla legge regionale n.13/2009, la violazione del principio costituzionale di leale collaborazione.

4.3. Con l'Accordo 29 marzo 2007 lo Stato e le Regioni hanno concordato che *"il processo normativo si conformi ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo, quali quelli di necessità, proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità e semplicità delle norme"*. In particolare, occorre ricordare che, fra gli impegni assunti dalle regioni, vi è quello di avvalersi, nella loro attività

legislativa, degli strumenti di:

- “*analisi tecnico normativa*” (A.T.N.), che misura l’incidenza della norma che si vuole adottare sull’assetto della regolamentazione esistente;
- “*analisi di impatto della regolazione*” (A.I.R.), con la quale si stabilisce la necessità di un intervento di regolamentazione e viene scelto quello più efficace con metodo comparativo, valutando gli effetti ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni;
- “*verifica di impatto della regolazione*” (V.I.R.), che consiste nel monitoraggio *ex post* del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti dagli atti normativi.

L’articolo 8 dell’Accordo – significativamente rubricato “*Taglia-leggi*” – prevede, inoltre, che “*lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano si impegnano a ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti, al fine di raggiungere equilibri ottimali fra regolazione e autoregolazione*”.

4.4. Nella legge regionale in esame, l’intero Titolo III (Modifiche e abrogazioni) è composto di ben 69 articoli di modifica di altre leggi regionali (la n.13/00, la n.27/00, la n.17/08, la n.1/04, la n.11/05): una tecnica normativa che viola apertamente il citato art.8 dell’Accordo 29 marzo 2007, con il quale le regioni si sono impegnate a ridurre progressivamente e costantemente il numero delle leggi vigenti e adottare testi unici e codici, così come si pone in contrasto con l’Intesa del 1° aprile 2009 nella parte in cui prevede l’introduzione di “*incisive misure di semplificazione procedurali dell’attività edilizia*”, e in quella nella quale è

stato concordato di “c) *introdurre forme semplificate e celeri per l’attuazione degli interventi edilizi di cui alla lettera a) e b) in coerenza con i principi della legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale*” .

4.5. Nel Piano Casa Umbria manca, inoltre, sia l’analisi tecnico normativa (ATN) che l’analisi di impatto della regolazione (AIR) che avrebbero consentito di valutare se e quale effetto la nuova disciplina avrebbe avuto – in particolare ma non solo - sui Piani regolatori comunali dei Comuni dell’Umbria, oltre che sull’organizzazione e funzionamento degli uffici urbanistica degli stessi Comuni e le reali ricadute sull’economia del settore dell’edilizia.

V° MOTIVO

Violazione dell’art.11 e dell’art.117, commi 1 e 5, Cost., in relazione alla Direttiva Parlamento Europeo 27 giugno 2001 n.2001/42/CE, “*Concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente*”.

Violazione dell’art.117, comma 3, Cost. in relazione al Titolo II del D.Lgs.n.152/06 recante “*La valutazione ambientale strategica*”. Eccesso di potere per carenza di istruttoria.

5.1. L’art.117, comma 1, Cost. recita che “*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*”, mentre il successivo comma 5, stabilisce che le Regioni “*provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli atti dell’Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di*

inadempienza". Sono previsti poteri sostitutivi del Governo nei confronti delle Regioni in caso di violazione di obblighi comunitari (art.120, comma 2, Cost.; art. 8, l n. 131/2003; art. 10, comma 3°, l. n. 11/2005).

5.2. L'art.1 della Direttiva 2001/42/CE relativa alla Valutazione di impatto ambientale (VAS) recita che *"la presente direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della presente direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati **piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente**"*. Secondo l'art.2 della medesima Direttiva, *"per "piani e programmi" s'intendono i piani e i programmi ... che sono elaborati e/o adottati da un'autorità a livello nazionale, **regionale** o locale oppure predisposti da un'autorità per essere approvati, **mediante una procedura legislativa**, dal parlamento o dal governo e che sono previsti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative"*.

5.3. La ricordata Direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento ed è disciplinata con il D.Lgs.n.152/06 il cui art.6 stabilisce che la V.A.S. viene effettuata *"per tutti i piani e i programmi ... che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, **della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli** ..."*. Il successivo art.11 prevede che *"la fase di valutazione è effettuata durante la fase*

preparatoria del piano o del programma ed anteriormente alla sua approvazione o all'avvio della relativa procedura legislativa".

5.4. Con deliberazione della Giunta Regionale del 16 aprile 2008, n.383, la Regione Umbria ha approvato le “*Procedure di Valutazione ambientale strategica (VAS) in ambito regionale*” con l’allegato contenente le “*Prime disposizioni applicative in materia di valutazione ambientale strategica di cui alla parte seconda del D.Lgs.152/2006, come corretta ed integrata dal D.Lgs.4/2008*” il cui punto 3.2. prevede che siano sottoposti a VAS i piani urbanistici, vale a dire il Piano Regolatore Generale (PRG) dei Comuni ed il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) delle Province.

5.5. Il Piano Casa Umbria (artt.33-38) ha il dichiarato obiettivo di consentire “*Interventi straordinari per il rilancio dell’economia e finalizzati alla riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale degli edifici esistenti*” (titolo del Capo II della legge in esame). La finalità indicata nell’art.33 è quella del “*miglioramento della funzionalità degli spazi abitativi, produttivi e pretinenziali degli edifici esistenti, assicurando al contempo il conseguimento di più elevati livelli di sicurezza, di efficienza energetica e di qualità architettonica, in coerenza con i caratteri storici, paesaggistici, ambientali ed urbanistici delle zone ove tali edifici sono ubicati*”.

E’ quindi evidente che il Piano Casa Umbria doveva essere sottoposto a VAS, visto che gli aumenti di cubatura previsti in caso di ampliamento o di demolizione e ricostruzione andranno ad incidere “*sulla pianificazione territoriale e sulla destinazione dei suoli*” (art.6, D.Lgs. 152/06). Né varrebbe sostenere che il Piano Casa Umbria non è un vero e

proprio “piano o programma” come la norma prevede, in quanto, pur essendone demandata l’applicazione ai privati, ha il dichiarato scopo di piano o programma di rilancio dell’economia e di riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale degli edifici esistenti, ed un tempo determinato entro il quale essere attuato.

Al riguardo giova ricordare che in materia di VIA la Corte di Giustizia CE ha avuto modo di stabilire che *“la discrezionalità concessa agli Stati membri dalla direttiva 85/337/Cee per la determinazione dei criteri atti a determinare se un progetto richieda o meno una valutazione di impatto ambientale, non può ledere l’obiettivo perseguito dalla direttiva stessa, ovvero la necessità che nessun progetto idoneo ad avere un notevole impatto sull’ambiente sfugga alla valutazione di impatto”*.

5.6. In sostanza, la Regione Umbria non solo non ha effettuato sulla legge regionale l’analisi tecnico normativa (ATN) e quella di impatto della regolazione (AIR) di cui al precedente punto 2 che avrebbero consentito di comprendere l’incidenza della nuova legge sulla normativa esistente e le ricadute sulle imprese delle costruzioni e sull’organizzazione degli uffici comunali chiamati a gestire la nuova disciplina, ma non ha nemmeno effettuato la VAS per capire le ricadute ambientali del PCU.

In assenza di dati regionali e di una qualsiasi valutazione, per meglio comprendere le dimensioni del PCU occorre ricordare ancora che il “Il Sole 24 Ore” del 24 luglio 2009, pag.5, indica **in 153.149 le abitazioni interessate dagli ampliamenti e in 2.084 quelle interessate dalla ricostruzione integrale**. Numeri importanti che rendono ancora più evidenti e gravi le censurate carenze di istruttoria e di valutazione

ambientale strategica del P.C.U.-

5.7. Per quanto sopra, l'Intesa 1° aprile 2009 e la Deliberazione n°15/09 si appalesano illegittime per non essere state sottoposte a preventiva V.A.S.-

Le suesposte doglianze, tali da giustificare l'annullamento degli atti impugnati, sono altresì motivo di illegittimità costituzionale del Titolo II – Capo II della L.R. Umbria n°13/09 (in particolare gli artt. 37 “*Condizioni per gli interventi*” e 38 “*Disposizioni applicative*”), in quanto l'approvazione del P.C.U. – così come la deliberazione comunale – non è stata preventivamente sopposta a VAS.

VI° MOTIVO

Violazione dell'art.11 e dell'art.117, commi 1 e 5, Cost., in relazione alla direttiva 92/43/CEE (Direttiva *Habitat*) ed alla direttiva 79/409/CEE (Direttiva Uccelli).

6.1. Nell'Intesa 1° aprile 2009 non sono escluse le zone della Rete Natura 2000 comprendenti i SIC e le ZPS. Del pari, la L.R. Umbria n°13/09, omette di escludere tali zone dagli ambiti di applicazione del Piano Casa. In Umbria la Rete Natura 2000 comprende 98 siti di importanza comunitaria (SIC) per **complessivi 109.673,33 ettari** e 7 zone di protezione speciale (ZPS) per **complessivi 46.741,76 ettari**.

6.2. Il primo “considerando” della Direttiva 92/43/CEE (Direttiva *habitat*), è che “*la salvaguardia, la protezione e il miglioramento della qualità dell'ambiente, compresa la conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatiche, costituiscono un obiettivo essenziale di interesse generale perseguito dalla Comunità conformemente all'art.130 R del trattato*”. L'art.2 della stessa direttiva precisa e ribadisce che lo “*scopo*

della presente direttiva è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato.”

6.3. L'art.6, comma 3, della direttiva 92/43/CEE recita che “**qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica”.**

6.4. L'art.5 del D.P.R.357/97 di recepimento delle citate direttive comunitarie stabilisce che “**nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione. I proponenti di piani territoriali, urbanistici e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori e le loro varianti, predispongono, secondo i contenuti di cui all' allegato G, uno studio per individuare e valutare gli effetti che il piano può avere sul sito, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Gli atti di pianificazione territoriale da sottoporre alla valutazione di incidenza sono presentati, nel caso di piani di rilevanza nazionale, al Ministero**

dell'ambiente e della tutela del territorio e, nel caso di piani di rilevanza regionale, interregionale, provinciale e comunale, alle regioni e alle province autonome competenti”.

6.5. L'inclusione (o non esclusione) delle zone comprese nella Rete Natura 2000 tra quelle interessate dagli interventi, è motivo di illegittimità sia dell'Intesa 1° aprile 2009, che della deliberazione del C.C. del Comune di Perugia n.15/2009, nonché motivo di illegittimità costituzionale della L.R. Umbria n°13/09, in particolare dell'art. 33 comma 2 (nella parte in cui non esclude le zone in questione).

Difatti, l'inclusione (o non esclusione) delle zone *de quibus*, contrasta con le succitate direttive comunitarie nella parte in cui è prevista la valutazione di incidenza ambientale per i piani e progetti che possono avere un'incidenza sulle indicate zone sottoposte a tutela. Per quanto sopra detto, il Piano Casa Umbria e la Deliberazione n°15/09, si appalesano illegittime per non essere state sottoposte a preventiva valutazione d'incidenza.

VII° MOTIVO

Violazione dell'art.117, comma 3, Cost., nonché dell'art.1, L.n.131/2003 e degli artt.12 e 22 del D.P.R. 380/01 e del D.M. 1444/68.

7.1. L'art.117, comma 3, Cost. stabilisce che il “*governo del territorio*” è materia di legislazione concorrente di Stato e Regioni. L'art.1, comma 3, della L.n.131/03 prevede che “*nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti*”. Quindi per legiferare in materia di governo del territorio, le Regioni devono fare riferimento ai principi

fondamentali “*espressamente determinati dallo Stato*” o desumibili da leggi statali.

7.2. Come detto, il Capo II del Titolo II della legge in esame (artt.33-38), disciplina gli “*Interventi straordinari per il rilancio dell’economia finalizzati alla riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale degli edifici esistenti*” consentendo ai privati di ampliare gli edifici esistenti, residenziali o a destinazione produttiva.

L’Intesa 1° aprile 2009 sul Piano Casa è un atto amministrativo e non ha valore di legge: non a caso nella stessa Intesa è previsto un decreto-legge del Governo. I principi fondamentali statali sull’edilizia sono contenuti nel D.P.R. n.380/2001 recante il “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*”, il cui art.2 stabilisce che “*le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico*”.

La Corte costituzionale ha precisato in proposito che “*in riferimento alla disciplina del condono edilizio ... solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art.117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell’art.32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili)*” (Corte cost., 28 giugno 2004, n.196; in tal senso anche: Corte cost., 11 febbraio 2005, n.70; si veda anche la recentissima Corte cost., 2 novembre 2009, n.290 che ha dichiarato

l'illegittimità costituzionale dell'art.1 della legge Regione Marche n.11/2008 per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio).

7.3. Ne consegue che il Piano Casa risulta viziato nella parte in cui, in assenza del decreto-legge statale, determina i titoli abilitativi edilizi per l'ampliamento o recupero, il termine di diciotto mesi entro il quale realizzare le opere e l'entità di incremento della cubatura (SUC).

In particolare, risulta evidente il contrasto dei titoli abilitativi previsti nella legge in esame con quelli di cui al citato D.P.R.380/2001. Con riferimento alla denuncia di inizio attività, l'art.22 dello stesso D.P.R. prevede che sono realizzabili mediante denuncia di inizio attività gli interventi conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente e le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie. Per il permesso di costruire l'art.12 stabilisce che è rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

7.4. Pertanto, sussiste un contrasto tra la legge regionale che prevede che i titoli edilizi previsti nella stessa legge *“prevalgono sugli strumenti urbanistici”* (art.38, comma 4), ed il principio fondamentale dettato dal D.P.R.380/01 che stabilisce che il rilascio dei titoli edilizi sia subordinato alla conformità dei medesimi agli strumenti urbanistici.

Senza dimenticare che, con riferimento alla DIA, è stato affermato che *“la semplificazione non può incidere sul contenuto essenziale dell'attività amministrativa ed il silenzio-assenso non è estensibile a*

piacere. Vi sono dei limiti rappresentati dall'esigenza che l'amministrazione eserciti il potere discrezionale affidatole dalla legge e svolga le opportune indagini". (MORBIDELLI, *Modelli di semplificazione amministrativa nell'urbanistica*, in Riv.giur.urb., 1988, p.307).

7.5. Ulteriore contrasto sussiste, inoltre, con il Decreto ministeriale 2 aprile 1968, n.1444, recante i *"Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765"*, per violazione degli standard urbanistici ivi previsti in quanto l'aumento della superficie utile ammesso dalla legge regionale, determinerebbe un inevitabile aumento di carico urbanistico.

7.6. Le suesposte doglianze giustificano l'annullamento degli atti impugnati. Emergono, inoltre, ulteriori e gravi profili di illegittimità costituzionale degli artt. 33-38 della L.R. Umbria n°13/09. La disciplina, che gli articoli in questione hanno introdotto, non solo non ha una legge (o decreto-legge) statale cui ancorare le sue previsioni (in violazione, quindi, dell'art. 117 comma 3 Cost.), ma risulta pure in netto contrasto con gli artt. 12 e 22 D.P.R.380/01 e con il D.M.1444/68.

In particolare, risulta costituzionalmente illegittimo l'art. 38 comma 1, nella parte in cui prevede che *"...gli interventi di cui all'art. 35 sono consentiti esclusivamente con procedimento edilizio abbreviato di cui all'art. 18 della l.r. 1/2004, mentre quelli previsti agli articoli 34 e 36 con denuncia*

di inizio attività, fatto salvo l'eventuale piano attuativo...”.

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale, in questo caso dell'art. 38 comma 2 (“...*le disposizioni del presente capo prevalgono sugli strumenti urbanistici...*”), si evidenzia in riferimento all'art.12 del D.P.R. 380/2001, per il quale il rilascio dei titoli edilizi è subordinato alla conformità dei medesimi agli strumenti urbanistici.

VIII° MOTIVO

Violazione dell'art.9 Cost., nonché dell'art. 145 del D.Lgs.42/04.

8.1. L'art.33, comma 2, della legge regionale reca l'elenco della zone nelle quali gli interventi sono esclusi, tra queste non sono indicate le zone sottoposte a vincolo paesaggistico, come conferma il successivo art.37, comma 1 (“*fatto salvo quanto stabilito dal d.lgs.42/2004 in materia di vincolo paesaggistico, tutti gli interventi di ampliamento di cui agli artt.34, 35 e 36 sono subordinati ...*”), il che significa che gli interventi non sono vietati, ma solo subordinati al previo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica).

Tale previsione si pone in contrasto con l'Intesa (e/o del D.Lgs.42/04, nonché dell'art.9 e 117 Cost. per le competenze statali in materia di tutela paesaggistica), nella parte in cui prevede l'esclusione o la limitazione degli interventi nelle aree di pregio paesaggistico. Inoltre, come già evidenziato, l'art.38, comma 4, della legge regionale dispone che “... *le disposizioni del presente Capo prevalgono sugli strumenti urbanistici*”, mentre la stessa legge regionale nulla dice rispetto agli strumenti paesaggistici ed in particolare al PTCP.

8.2. L'art.12 della legge regione Umbria n.28/95 prevede che “*il Piano*

territoriale di coordinamento provinciale (P.T.C.P.) è lo strumento della pianificazione territoriale ed ambientale della Provincia e costituisce il quadro di riferimento per la programmazione economica provinciale e per la pianificazione di settore. Il P.T.C.P. ha valore di piano paesaggistico ai sensi della legge 8 agosto 1985, n. 431 negli ambiti a tal fine individuati. Il PTCP ha anche valore ed effetto di piano di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, nonché della tutela delle bellezze naturali”.

8.3. L’art.145 del D.Lgs.n.42/04 (che ha sostituito il D.Lgs. 490/99) dispone che **“le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore”.**

8.4. Come già ricordato, l’art.131, comma 6, del D.Lgs.42/04 stabilisce che **“lo Stato, le regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonche' tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità”**, mentre l’art.155, comma 2-bis, dello stesso decreto legislativo dispone che **“tutti gli atti di pianificazione urbanistica o territoriale si conformano ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche dei vari**

contesti”.

8.5. Con riferimento al rapporto tra l’interesse pubblico statale della tutela del paesaggio e quello regionale del governo del territorio e della valorizzazione del beni culturali e ambientali, la Corte costituzionale ha precisato in modo chiaro che, *“la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali”* (Corte costituzionale, 7 novembre 2007, n.367).

8.6. Pertanto, il Piano Casa Umbria si pone in contrasto con l’art. 9 Cost. e con l’art.145 del Lgs.n.42/04 per non aver escluso dall’applicazione del medesimo le zone tutelate nel P.T.C.P., con particolare riferimento all’art.38 (zone vincolate ai sensi dell’art.139 del D.Lgs.490/99, oggi art.134 del D.Lgs 42/04) e all’art.39 (zone vincolate ai sensi dell’art.146 del D.Lgs. 490/99, oggi art.142 del D.Lgs.42/04).

Tali doglianze, oltre a giustificare l’annullamento degli atti impugnati, rappresentano un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell’art. 33 comma 2 L.R. Umbria n°13/09.

*Motivi di illegittimità propri della Deliberazione
del Consiglio comunale di Perugia 27 agosto 2009 n°15.*

IX° MOTIVO

Violazione dell'art. 43 comma 2 DLgs. 267/2000. Violazione degli artt. 6 del Regolamento del Consiglio comunale approvato con atto n°68 del 27 maggio 2002 e s.m.- Violazione dell'art. 42 nonché dell'art. 18 comma 2 dello Statuto comunale. Violazione dell'art. 3 L.241/1990 e connesso eccesso di potere per carenza di istruttoria e motivazione.

9.1. I consiglieri comunali hanno un non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possano essere d'utilità all'espletamento del loro mandato, ciò anche al fine di permettere di valutare - con piena cognizione - la correttezza e l'efficacia dell'operato dell'amministrazione, nonché per esprimere un voto consapevole sulle questioni di competenza del Consiglio, e per promuovere, anche nell'ambito del Consiglio stesso, le iniziative che spettano ai singoli rappresentanti del corpo elettorale locale.

Nel disciplinare tale diritto di informazione dei consiglieri comunali, l'art. 43 del T.U.E.L. prevede che:

“1. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio. Hanno inoltre il diritto di chiedere la convocazione del consiglio secondo le modalità dettate dall'art. 39, comma 2, e di presentare interrogazioni e mozioni.

2. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.”.

9.2. Il Regolamento del Consiglio comunale di Perugia recepisce la norma di legge appena citata prevedendo all'art. 6 (*diritto di informazione e di*

accesso degli atti e dei documenti) che:

*“il diritto di accesso e l’acquisizione di copia di atti e documenti degli organi del Comune e dei Consiglieri Circostrizionali, **nonché l’accesso alle informazioni in possesso degli uffici** (...) per l’espletamento del proprio mandato, viene esercitato di norma tramite la Segreteria del Consiglio...”;*

ed ancora:

“al fine di consentire ai Consiglieri il pieno esercizio dei diritti di cui al comma precedente, il Sindaco trasmette periodicamente al Presidente del Consiglio comunale l’elenco aggiornato dei dirigenti degli uffici comunali e delle aziende dipendenti con l’indicazione delle rispettive competenze, dell’ubicazione e degli orari d’ufficio nei quali è possibile rivolgere anche direttamente le richieste”.

Peraltro, circa le finalità e l’oggetto del diritto d’informazione del consigliere comunale, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che:

*“...il diritto di informazione del consigliere comunale – oltre a poter in astratto indirizzarsi **verso qualunque documento o atto, pubblico o privato detenuto dall’amministrazione** – può anche concretizzarsi nella mera richiesta di informazioni non contenute in documenti...”* (Cons.Stato Sez. V, 2 settembre 2005, n°4471).

9.3. La *ratio* che può trarsi dalle ricordate norme di legge e regolamentari, è che i consiglieri, nell’espletamento del proprio mandato, hanno diritto ad essere costantemente informati e ad avere piena conoscenza di documenti atti pubblici o privati; non ultimo, come chiarito dalla giurisprudenza, anche di notizie rese oralmente, non contenute in documenti. Ciò in quanto solo con

l'informazione, il voto reso in assemblea può dirsi espresso con piena consapevolezza.

9.4. Nel caso di specie, il diritto di informazione dei Consiglieri comunali del Comune di Perugia si appalesa violato, in quanto essi hanno proceduto alla votazione ed approvazione della deliberazione 27 agosto 2009 n°15 di attuazione del Piano Casa Umbria, senza essere stati informati circa le lettere 7 luglio 2009 e 30 luglio 2009 [rispettivamente **docc. nn° 5 e 6**] inviate dalla ricorrente al Sindaco di Perugia ed al Consiglio comunale.

L'informazione dei Consiglieri sul contenuto delle lettere in questione (in merito al quale si è già detto nell'esposizione in fatto cui si rinvia – cfr. inoltre **docc.nn° 5 e 6**) avrebbe inciso sull'esito della votazione. In esse, la ricorrente espone agli organi comunali problematiche applicative, punti di criticità e motivi di illegittimità costituzionale del Piano Casa Umbria.

Il Sindaco e/o il Presidente del Consiglio e/o la Segreteria del Consiglio comunale erano dunque tenuti ad informare i Consiglieri. Oltretutto, la lettera 30 luglio 2009, redatta nella forma dell'istanza [**cfr. doc.n°6**], avrebbe dovuto comportare una motivata risposta da parte del Sindaco, come si ricava dall'art. 18 comma 2 dello Statuto comunale, il quale prevede che:

“2. La risposta alle istanze è fornita ai richiedenti entro i termini e nel rispetto della legge 241/1990 e del regolamento attuativo”.

A parte che nessuna risposta da parte del Comune di Perugia è mai giunta alla ricorrente, fatto ancor più grave è che il contenuto delle lettere non è mai stato trasmesso ai Consiglieri comunali, né è stato oggetto di

discussione nella seduta del Consiglio che ha preceduto la votazione della delibera di attuazione del Piano Casa Umbria [cfr. doc.n°7].

Ne consegue che la deliberazione comunale in esame è stata approvata dai Consiglieri ignorando elementi di fatto e di diritto che, se conosciuti, avrebbero potuto mutare il contenuto dispositivo del provvedimento dagli stessi approvato, anche per le possibili responsabilità conseguenti all'approvazione.

9.5. Per le suesposte ragioni si censura la violazione del diritto di informazione dei consiglieri comunali il cui fondamento giuridico si ricava dal ricordato art. 43 del T.U.E.L. e dalle altre norme regolamentari citate. Inoltre, si deve censurare la violazione dell'art. 3 L.241/1990, visto che il provvedimento finale è stato approvato trascurando elementi di fatto e di diritto, che avrebbero dovuto essere oggetto di congrua ed approfondita valutazione; a ciò consegue il vizio, ulteriore, di eccesso di potere per carenza di istruttoria e motivazione.

X° MOTIVO

Violazione dell'art. 78 DLgs. 267/2000. Sviamento di potere.

10.1. L'art. 78 comma 2 DLgs. 18 agosto 2000 n°267, prevede che i Sindaci, i Consiglieri comunali e i componenti delle Giunte “...*devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro affini sino al quarto grado...*”. Lo stesso art. 78 comma 2 del succitato DLgs. continua, precisando che “...*l'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e*

specifici interessi dell'amministratore o di parenti o affini fino al quarto grado...".

In specie, non risulta che il Presidente del Consiglio comunale nell'approvare la deliberazione sul Piano casa abbia ricordato ai consiglieri l'esistenza del citato obbligo di astensione ed è fondato il timore che alcuni dei consiglieri che hanno votato la delibera di applicazione del Piano Casa si siano trovati in una condizione di conflitto di interessi che imponeva l'astensione dalla discussione e votazione del provvedimento, ai sensi della norma del *T.U.E.L.* appena citata.

10.2. La censura trova conferma e fondamento, in quanto vari consiglieri del Consiglio comunale di Perugia e/o loro parenti e/o affini sono proprietari di fabbricati per i quali trova applicazione il Piano Casa Umbria (stato patrimoniale dei consiglieri che ci si riserva di depositare o di chiederne il deposito a cura dell'Amministrazione comunale); il che è motivo per lamentare una correlazione immediata e diretta tra la situazione del singolo consigliere e l'oggetto della deliberazione. Pertanto, la violazione dell'obbligo di astensione da parte degli amministratori *ex art. 78 T.U.E.L.* è ulteriore motivo di illegittimità del provvedimento impugnato.

ISTANZA DI RIMESSIONE DEGLI ATTI
ALLA CORTE COSTITUZIONALE

In merito al Titolo II – Capo II (artt. da 33 a 38) della L.R. Umbria n°13 del 26 giugno 2009, si fa istanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 L. 11 marzo 1953, n°87.

1. Sulla rilevanza della questione.

Per quanto concerne la rilevanza della questione, è evidente che il Giudice *a quo* non potrà pronunciarsi sull'annullamento del Piano Casa Umbria come attuato con la deliberazione del Consiglio comunale di Perugia 27 agosto 2009 n°15, se non previa applicazione delle norme di cui al Titolo II – Capo II L.R. Umbria n°13/2009.

La rilevanza della questione è dunque *in re ipsa*, dal momento che la definizione del giudizio implica l'applicazione delle norme contenute nella legge regionale in parola (norme che si andranno a specificare nel successivo paragrafo).

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Per quanto concerne la non manifesta infondatezza della questione si rinvia, anzitutto, ai suesposti motivi di ricorso dal I° all'VIII°, dove i profili di illegittimità costituzionale della L.R. Umbria 27 agosto 2009 n° 13, sono stati trattati diffusamente.

Cio posto, le norme della legge regionale in esame risultano costituzionalmente illegittime nelle parti e per le ragioni che di seguito si vanno a riassumere:

- **l'art. 33** (“*Finalità e ambito di applicazione*”) **comma 1** omette di tener conto dei criteri di qualità, sostenibilità, uso consapevole del territorio, nonché dell'incidenza del Piano Casa Umbria, ponendosi in **contrasto** con il principio di *integrazione e sviluppo sostenibile*, di cui all'**art. 6 e 174 del Trattato CE**; da qui la violazione dell'**art.10 Cost.**, per mancato rispetto degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'UE; la norma *de qua* contrasta, inoltre, con gli artt. 3 – *quater* e 4 del D.Lgs. 152/2006, e 155 comma 2-*bis* del D.Lgs. 42/2004;

- l'intero **Capo II- Titolo II** della L.R. Umbria n.13/2009, in particolare il **comma 4 dell'art. 38** (“...le disposizioni del presente Capo prevalgono sugli strumenti urbanistici...”), attribuendo ai privati la scelta di ampliare o riconvertire l'abitazione in deroga alla vigente pianificazione urbanistica comunale, modifica in senso sostanziale i principi reggenti i rapporti tra bene pubblico ed interessi privati, con violazione del principio di uguaglianza (**art. 3 Cost.**) e frustrazione dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui (**art. 2 Cost.**) con particolare riferimento al principio di pianificazione pubblica del territorio (**art. 42 Cost.**);
- il **comma 5 - ultimo periodo - dell'art.33** (“*Gli incrementi della SUC non si cumulano con quelli eventualmente consentiti dagli strumenti urbanistici comunali o da norme regionali*”) ed il già citato **comma 4 dell'art. 38** (“...le disposizioni del presente Capo prevalgono sugli strumenti urbanistici...”), facendo sì che il Piano Casa Umbria venga ad incidere sugli strumenti urbanistici comunali (mediante deroga *ope legis* degli stessi) contrastano con il principio di sussidiarietà verticale di cui all'**art. 118 Cost.**; inoltre, invadendo le materie di competenza comunale, le norme in esame contrastano con l'**art. 13 D.Lgs. 267/2000**, che attribuisce ai comuni tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, con particolare riferimento al settore organico dell'assetto ed utilizzazione del territorio (ulteriore profilo di violazione **dell'art.118 Cost.** e del principio di sussidiarietà);
- l'intero **Capo II del Titolo II** della L.R. Umbria n.13/2009 contrasta con il principio di leale collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, nonché con il principio di buon andamento della p.a. (**artt. 5, 97, 117,**

118, 120 Cost.), per la contraddittorietà di alcuni obiettivi espressi in sede di Intesa Stato-Regioni (semplificazione, aiuti alle famiglie, temporaneità degli interventi) e per il contrasto con l'Accordo 29 marzo 2007 tra Stato e Regioni; emerge, in particolare, l'illegittimità dell'**art. 36**, il quale prevede interventi di ampliamento su edifici anche a destinazione produttiva (mentre l'Intesa 1° aprile 2009 ha previsto interventi limitati ad edifici residenziali) ed è inoltre illegittimo l'**art. 38**, che per alcune ipotesi di intervento non prevede alcun limite temporale di applicazione; si tratta cioè di **discipline definitive e non di "interventi straordinari"** - e temporanei - come rubricato al Capo II ("*Interventi straordinari per il rilancio dell'economia e finalizzati alla riqualificazione architettonica, strutturale ed ambientale degli edifici esistenti*");

- il **comma 2 dell'art. 33** si pone in contrasto con l'**art. 9 Cost.** e con l'**art.145 D.Lgs.n.42/04** per non aver escluso dall'applicazione del medesimo le zone tutelate nel **P.T.C.P.** della Provincia di Perugia, con particolare riferimento all'art.38 N.T.A. (zone vincolate ai sensi dell'art.139 del D.Lgs.490/99, oggi art.134 del D.Lgs 42/04) e all'art.39 N.T.A. (zone vincolate ai sensi dell'art.146 del D.Lgs. 490/99, oggi art.142 del D.Lgs.42/04);
- sotto ulteriore profilo, gli **artt. 33** ("*Finalità e ambito di applicazione*"), **37** ("*Condizioni per gli interventi*") e **38** ("*Disposizioni applicative*") contrastano con la **Direttiva Parlamento Europeo 27 giugno 2001 n.2001/42/CE**, "*Concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*", recepita dal D.Lgs. 152/06, **nella parte in cui non prevedono la sottoposizione a V.A.S.** del Piano Casa

Umbria: ne consegue la violazione delle norme costituzionali che impongono il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (**artt. 10 e 117 Cost.**);

- ancora: la non esclusione **nell'art.33 comma 2** della L.R.Umbria n.13/2009 delle zone comprese nella **Rete Natura 2000**, contrasta con la **direttiva 92/43/CEE** e con la **direttiva 79/409/CEE**, con conseguente violazione dei già ricordati principi costituzionali di rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (**artt. 10, 11 e 117 Cost.**);
- lo stesso **art.33 comma 2**, nel prevedere gli ambiti esclusi dagli interventi edilizi, non esclude le zone sottoposte a vincolo paesaggistico, con conseguente violazione **dell'art. 9 Cost.**;
- l'intero **Capo II del Titolo II** della L.R. Umbria n.13/2009, in assenza di un adeguamento della normativa statale di principio si pone in contrasto con i principi di cui al D.P.R. 380/2001 (con particolare riferimento ai titoli abilitativi edilizi, al termine entro il quale realizzare le opere ed all'entità di incremento della cubatura), con violazione **dell'art.117 comma 3 Cost.**, che stabilisce, nelle materie di legislazione concorrente, che le Regioni esercitino la potestà legislativa nel rispetto dei fondamentali principi determinati dallo Stato.

In sostanza, *rebus sic stantibus*, la legge regionale *de qua* non può ancorarsi ad alcuna normativa statale di principio; né - *per contra* - potrebbe validamente sostenersi che tale lacuna sia in qualche modo colmata dall'Intesa 1° aprile 2009. Quest'ultima, infatti, non ha la natura giuridica di atto normativo, ma - per consolidato orientamento giurisprudenziale - si tratta di un atto amministrativo a carattere meramente programmatico,

finalizzato ad essere recepito nelle rispettive legislazioni di settore.

* * * * *

ISTANZA DI RIMESSIONE DEGLI ATTI

ALLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA EX ART. 234 TRATTATO UE

In merito al Titolo II – Capo II (artt. da 33 a 38) della L.R. Umbria n°13 del 26 giugno 2009, si fa anche istanza di rimessione degli atti alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 234 del Trattato, per le violazioni al diritto comunitario già ricordate e che qui si riassumono:

- violazione del principio di *integrazione e sviluppo sostenibile*, di cui all'**art. 6 e 174 del Trattato CE**;
- contrasto con la **Direttiva Parlamento Europeo 27 giugno 2001 n.2001/42/CE**, "*Concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*", per mancata sottoposizione a VAS della legge Regione Umbria n.13/2009 sul Piano Casa Umbria;
- violazione della Direttiva *Habitat* (92/43/CEE) e della Direttiva Uccelli (79/409/CEE) per la mancata esclusione delle zone della Rete Natura 2000, comprendente i Sic e le ZPS.

ISTANZA PER LA SOSPENSIONE DELL'EFFICACIA

DEGLI ATTI IMPUGNATI

Sul *fumus boni iuris* si rinvia a quanto già ampiamente dedotto ed argomentato.

Per quanto concerne il pericolo di danno grave ed irreparabile, atteso che la Deliberazione n°15/09 è già esecutiva, i privati possono inoltrare la DIA al Comune di Perugia per realizzare gli interventi di ampliamento

previsti dal Piano Casa Umbria, senza una pianificata e razionale valutazione del consumo del suolo e dell'aumento del carico urbanistico.

Considerato che con la DIA i lavori possono essere iniziati senza un espresso provvedimento amministrativo e che è classificata da parte della dottrina e della giurisprudenza quale atto di natura privatistica, si chiede di sospendere l'efficacia dei provvedimenti impugnati prima che vengano aperti i cantieri, avviati i lavori e creato un irreparabile danno al territorio, al paesaggio e all'ambiente.

P.Q.M.

si chiede, **previa sospensione dell'efficacia degli atti impugnati:**

- in via pregiudiziale, rimettere gli atti: a) alla **Corte costituzionale** per la questione di legittimità costituzionale di cui in narrativa; b) alla **Corte di Giustizia delle comunità europee** per l'accertamento di conformità degli artt.33-38 della L.R.Umbria n.13/2009 al diritto comunitario;
- nel merito, **annullare** gli atti impugnati, previa, occorrendo, disapplicazione degli artt.33-38 della L.R.Umbria n.13/2009 nella parte in cui risultano in contrasto con i ricordati principi e norme di diritto comunitario;
- in ogni caso, con vittoria di spese, diritti ed onorari del giudizio.

A fini fiscali si dichiara che il presente ricorso è esente da contributo unificato *ex art. 17 D.Lgs. 460/1997*.

Si deposita copia dei seguenti documenti:

1. Intesa Stato, Regioni, Enti locali 1° aprile 2009;
2. Testo del d.d.l. approvato con deliberazione di G.Reg. Umbria n°667/'09;
3. Nota 8 giugno 2009 di Italia Nostra Onlus;

4. Testo definitivamente approvato degli artt. 33 – 38 L.R. Umbria n° 13/'09;
5. Lettera aperta ai Sindaci del 7 luglio 2009;
6. Esposto del 30 luglio 2009;
7. Deliberazione del Consiglio comunale n° 15 del 27 agosto 2009;
8. Statuto di Italia Nostra onlus.

Si dichiara di voler ricevere le comunicazioni al numero di telefax 075
5839049 e/o al seguente indirizzo di posta elettronica:
avv.urbanobarelli@tiscali.it.

Perugia – Roma, 12 novembre 2009

F.to Avv. Urbano Barelli

F.to Avv. Mirco Ricci