

CT. 42321/11

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

ECC. MA CORTE COSTITUZIONALE

Regione Umbria - Giunta Regionale

Prot. Entrata del 21/11/2011

nr. 0163651

Classifica: II.9



RICORSO

del **Presidente del Consiglio dei Ministri** *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12

nei confronti

della **Regione Umbria**, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*,

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

della legge della Regione Umbria del 16 settembre 2011, n. 8, pubblicata sul B.U.R. Regione Umbria n. 41 del 21 settembre 2011 recante "*Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali*" quanto:

- all'art. 54, comma 6, che introduce il comma 10 *bis* all'art. 5 della legge regionale n. 1/2004 per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in materia di governo del territorio;

- all'art. 55, comma 3, nella parte in cui aggiunge il comma 7 *octies* all'art. 6 della legge regionale n. 1/2004, per violazione dell'articolo 117, comma 1, e dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione;

- all'art. 65, comma 1, che sostituisce l'art. 17 della legge regionale n. 1/2004, limitatamente al comma 12 del novellato art.17, ed all'art. 70, comma 1, che sostituisce l'art. 21 della legge regionale n. 1/2004, limitatamente al comma 8 del novellato art. 21, per violazione dell'art.117, comma 2, lett. s), della Costituzione;

- all'art. 72, che sostituisce l'art. 22 della legge regionale n. 1/2004, limitatamente ai commi 2, 3 e 4, per violazione dell'art.117, comma 2, lett. s), della Costituzione;

- all'art. 73 , nella parte in cui inserisce l'art. 22 *ter* e l'art. 22 *quinqües* nella legge regionale n.1/2004 per violazione dell'art.117, comma 2, lett. s), della Costituzione;

- all'art. 87, comma 1, che inserisce l'articolo 8 *bis* nella legge regionale n.11/2005 per violazione dell'art.117, comma 2, lett. s), della Costituzione;

- all'art. 89, comma 3, che sostituisce il comma 11 dell'art. 24 della legge regionale n. 11/2005 per violazione dell'art.117, comma 2, lett. s), della Costituzione;

- all'art. 91, comma 2, che aggiunge il comma 9 *bis* all'art. 28 della legge regionale n. 11/2005 per violazione dell'art.117, comma 1 e comma 2, lett. s), della Costituzione;

- all'art. 124, comma 1, che aggiunge l'art. 71 *bis* alla legge regionale n. 27/2000 per violazione dell'art.117, comma 2, lett. s), della Costituzione;

- all'art. 136, comma 1, che inserisce il comma 4 *bis* nell'art. 3 della legge regionale n. 12/2010 per violazione dell'art.117, comma 1 e comma 2, lett. s), della Costituzione.

* * * * *

La legge della Regione Umbria n.8 del 2011 viene impugnata con riferimento alle norme sopra indicate giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 11 novembre 2011 in allegato in estratto al presente ricorso.

MOTIVI

1) L'art. 54, comma 6, che introduce il comma 10 *bis* all'art. 5 della legge regionale n.1/2004, viola l'art. 117, comma 3, Cost., in materia di governo del territorio.

L'articolo 54, comma 6, che introduce il comma 10 *bis* all'art. 5 della legge regionale 1/2004, stabilisce che *"Nei casi in cui la presente legge prevede l'acquisizione di pareri, autorizzazioni o assensi di organi o enti, ovvero l'esecuzione*

di verifiche preventive, essi possono essere sostituiti da autocertificazioni, attestazioni, asseverazioni o certificazioni del progettista di cui all'articolo 17, comma 1 e all'articolo 21, comma 1 o di altri tecnici abilitati, salve le verifiche successive degli organi o amministrazioni preposti".

La disposizione è in contrasto con le disposizioni statali in materia di autorizzazioni sismiche e, più in generale, di autorizzazioni paesaggistiche ed ambientali.

Le autorizzazioni sismiche sono state escluse dall'applicazione della SCIA ai sensi dell'articolo 94 del D.P.R. n. 380/2001 ("Testo unico in materia edilizia"), a mente del quale *"Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità all'uopo indicate nei decreti di cui all'articolo 83, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione"*; in generale con l'articolo 19 della legge 241 del 1990, come interpretato dall'articolo 5, comma 3, lettera c) del decreto-legge n. 70 del 2011, convertito dalla legge 106 del 2011 è, inoltre, stato disposto che *"nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la SCIA non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale"*.

Proprio in materia di autorizzazioni sismiche codesta Corte Costituzionale ha, del resto, affermato che l'autorizzazione regionale debba essere esplicita per gli interventi edilizi in zone classificate sismiche poichè *"l'intento unificatore della legislazione statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui, ugualmente, compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali"*, pertanto, non può consentirsi l'introduzione di modalità di *"controllo successivo o semplificato"* ove siano coinvolti interessi primari della collettività" (C.Cost. sent. n. 182/2006).

La disciplina statale richiamata pone un principio fondamentale della materia del territorio poichè il controllo *ex ante* della legittimità dell'attività privata è

necessario ed irrinunciabile in ragione del rilievo primario e costituzionale degli interessi coinvolti dalle predette autorizzazioni. Interessi che diversamente non troverebbero adeguata tutela nella verifica *ex post* della legittimità dell'intervento sul territorio.

La disciplina regionale, inoltre, nel contrastare con quella statale invade la competenza esclusiva della tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali riservata allo Stato ex art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

La predetta disposizione regionale, pertanto, nel prevedere una disciplina in contrasto con un principio fondamentale della materia posto dalla normativa statale, viola l'articolo 117, comma 3, Cost., in materia di governo del territorio ed incidendo sulla tutela dei beni ambientali, paesaggistici e culturali viola l'art. 117, comma 2, della Costituzione.

2) L'art. 55, comma 3, nella parte in cui aggiunge il comma 7 *octies* all'art. 6 della legge regionale n. 1/2004, viola l'articolo 117, comma 1, e l'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

L'articolo 55, comma 3, aggiunge, tra gli altri, il comma 7 *octies* all'articolo 6 della legge regionale n. 1/2004, introducendo un regime di semplificazione per l'impiego di materiali inerti derivanti dall'attività di smontaggio e costruzione di manufatti, quando vengano riutilizzati nella stessa area di intervento.

In particolare la disposizione censurata dispone che: *"I materiali inerti derivanti dalle attività di smontaggio e costruzione di manufatti possono essere riutilizzati nella stessa area di intervento, a condizione che l'utilizzo avvenga senza ulteriori trattamenti e comunque senza comportare impatti negativi sull'ambiente e sulla salute umana"*.

La richiamata disposizione è interpretabile nel senso di escludere dalla qualifica di rifiuti e, conseguentemente, dall'applicazione della normativa che ne disciplina il trattamento, i materiali inerti che residuino da operazioni di demolizione e da attività edilizia.

Orbene, in base alla normativa comunitaria e nazionale, non è possibile adottare esclusioni generalizzate o presunzioni assolute di esclusione dal campo di applicazione della normativa in materia di rifiuti, ma è necessario effettuare una

valutazione, caso per caso, al fine di verificare se l'intenzione del detentore sia quella di disfarsi del bene o della sostanza stessi o se ricorrano le condizioni per poter qualificare la sostanza come sottoprodotto.

In particolare l'articolo 184, comma 3, del d.lgs. n.152/06 include tra i rifiuti speciali *"i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'art. 184-bis"*.

Pertanto, fatto salvo il caso in cui ricorrano le condizioni di cui al citato articolo 184 bis e sia, quindi possibile qualificare il residuo produttivo come sottoprodotto e non come rifiuto, i residui oggetto delle disposizioni regionali, devono essere gestiti conformemente alle prescrizioni contenute nella Parte IV del d.lgs. 152/06.

Sulla base di queste premesse la disposizione contenuta nell'articolo 55, comma 3, che inserisce il comma 7-octies all'articolo 6 della legge regionale n. 1/2004, contrasta con la vigente normativa nazionale di settore sulla disciplina dei rifiuti, così come stabilita, in ambito nazionale, dalla Parte IV del d. lgs. n. 152/2006, ed in ambito comunitario dalla direttiva 2006/12/CE, oggi sostituita dalla direttiva 2008/98/CE.

La norma regionale, infatti, nella parte in cui consente la riutilizzazione, nella stessa area di intervento, di materiali inerti derivanti dalle attività di smontaggio e costruzione di manufatti, senza assoggettare tale attività alle prescrizioni in materia di autorizzazioni all'esercizio di impianti di trattamento rifiuti, esclude aprioristicamente e genericamente che tali materiali (i materiali da demolizione) rientrino nell'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti.

Consentire la lavorazione di materiali da demolizione sottraendoli alla disciplina in materia di rifiuti per la semplice circostanza per cui essi sono "riutilizzati", così come prospettato dalla disposizione regionale in esame, significa escluderli automaticamente dalla categoria dei rifiuti in maniera non coerente con la normativa nazionale e comunitaria in materia.

La norma regionale in questione, pertanto, detta disposizioni in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria vigente in materia di rifiuti e, di conseguenza, viola l'articolo 117, comma 1, e l'art.117, comma 2, lett. S), della Costituzione.

3) L'art. 65, comma 1, che sostituisce l'art. 17 della legge regionale n. 1/2004, relativamente al novellato comma 12 dell'art. 17 cit., e l'art. 70, comma 1, che sostituisce l'art. 21 della legge regionale n. 1/2004, relativamente al comma 8 del novellato art. 21, violano l'articolo art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

L'articolo 65, comma 1, sostituisce l'articolo 17 della legge regionale n. 1/2004.

Il comma 12 del novellato articolo 17 prevede che decorsi inutilmente i *"termini per l'efficacia dell'autorizzazione paesaggistica"* senza che il dirigente o il responsabile della competente struttura comunale abbia adottato un provvedimento di diniego in ordine alla domanda, il permesso di costruire si intende assentito per effetto della dichiarazione del progettista abilitato.

Anche l'articolo 70 comma 1, che sostituisce l'articolo 21 della stessa legge n. 1/2004, fa riferimento, al comma 8, alla decorrenze dei termini per l'efficacia delle autorizzazioni paesaggistiche.

Dette norme si pongono in contrasto con la previsione statale di cui all'art. 4 comma 16 del d.l. n. 70/2011, come convertito nella legge n.106/2011 che, modificando l'articolo 146, comma 11, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha eliminato il termine dilatorio di efficacia delle autorizzazioni paesaggistiche.

Le suddette norme regionali pertanto violano la citata norma statale del codice dei beni culturali, espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali di cui all'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

4) L'art. 72, che sostituisce l'art. 22 della legge regionale n. 1/2004, relativamente ai commi 3, 4 e 2 del novellato art.22, viola l'articolo 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

L'articolo 72, che sostituisce l'articolo 22 della legge regionale n. 1/2004, in materia di autorizzazione paesaggistica, al comma 3 prevede che *"l'autorizzazione paesaggistica è trasmessa senza indugio alla Soprintendenza competente..."* ed al comma 4 che *"l'inizio dei lavori previsti dal titolo abilitativo edilizio e le opere (...)"*

possono essere effettuati successivamente all'avvenuto rilascio dell'autorizzazione paesaggistica".

Le disposizioni contrastano con la normativa statale di riferimento ed in particolare con l'art. 146 del decreto legislativo n.42/2004 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio").

Con l'entrata in vigore dell'articolo 146 del Codice (concernente, appunto, l'autorizzazione paesaggistica), il potere statale di annullamento dell'autorizzazione per vizi di legittimità, introdotto dalla legge n. 431 del 1985 (c.d. legge Galasso) e mantenuto in via transitoria dall'articolo 159 dello stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio, è stato sostituito dal parere preventivo della Soprintendenza statale, esteso alla compatibilità paesaggistica dell'intervento progettato, in ordine alla proposta di rilascio o diniego dell'autorizzazione trasmessa dal Comune (ovvero dalla Regione o dalla diversa Amministrazione competente).

Al momento, e fino a quando i vincoli paesaggistici non saranno integrati con le "prescrizioni d'uso" secondo quanto previsto dagli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d), il parere della Soprintendenza è vincolante (art. 146, comma 5).

L'effetto autorizzatorio che rende legittimo l'intervento di trasformazione del territorio vincolato (art. 146, commi 1 e 2) è ricollegato al rilascio dell'autorizzazione, che presuppone il parere della Soprintendenza, o, quanto meno, l'infruttuoso decorso del termine previsto dal legislatore statale per il suo rilascio (art. 146, comma 9).

Ebbene, la norma regionale non precisa tale vincolatività del parere della sovrintendenza e, di conseguenza, già sotto questo primo aspetto si pone in contrasto con la citata normativa statale.

Sotto altro aspetto, inoltre, l'art. 72 della legge in esame nel riformulare il comma 2 dell'articolo 22 della l.r. n. 1/2004, prevedendo che "*Ai fini dell'autorizzazione paesaggistica è allegata all'istanza la relazione paesaggistica o la relazione paesaggistica semplificata in base alle relative normative*", omette di precisare che a corredo dell'istanza deve essere presentata tutta la documentazione prevista dal regolamento attuativo dell'articolo 146, comma 3, del d. lgs. n. 42/2004 (oggi D.P.C.M. 12 dicembre 2005) o, per gli interventi di lieve entità, dal

possono essere effettuati successivamente all'avvenuto rilascio dell'autorizzazione paesaggistica".

Le disposizioni contrastano con la normativa statale di riferimento ed in particolare con l'art. 146 del decreto legislativo n.42/2004 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio").

Con l'entrata in vigore dell'articolo 146 del Codice (concernente, appunto, l'autorizzazione paesaggistica), il potere statale di annullamento dell'autorizzazione per vizi di legittimità, introdotto dalla legge n. 431 del 1985 (c.d. legge Galasso) e mantenuto in via transitoria dall'articolo 159 dello stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio, è stato sostituito dal parere preventivo della Soprintendenza statale, esteso alla compatibilità paesaggistica dell'intervento progettato, in ordine alla proposta di rilascio o diniego dell'autorizzazione trasmessa dal Comune (ovvero dalla Regione o dalla diversa Amministrazione competente).

Al momento, e fino a quando i vincoli paesaggistici non saranno integrati con le "prescrizioni d'uso" secondo quanto previsto dagli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d), il parere della Soprintendenza è vincolante (art. 146, comma 5).

L'effetto autorizzatorio che rende legittimo l'intervento di trasformazione del territorio vincolato (art. 146, commi 1 e 2) è ricollegato al rilascio dell'autorizzazione, che presuppone il parere della Soprintendenza, o, quanto meno, l'infruttuoso decorso del termine previsto dal legislatore statale per il suo rilascio (art. 146, comma 9).

Ebbene, la norma regionale non precisa tale vincolatività del parere della sovrintendenza e, di conseguenza, già sotto questo primo aspetto si pone in contrasto con la citata normativa statale.

Sotto altro aspetto, inoltre, l'art. 72 della legge in esame nel riformulare il comma 2 dell'articolo 22 della l.r. n. 1/2004, prevedendo che "*Ai fini dell'autorizzazione paesaggistica è allegata all'istanza la relazione paesaggistica o la relazione paesaggistica semplificata in base alle relative normative*", omette di precisare che a corredo dell'istanza deve essere presentata tutta la documentazione prevista dal regolamento attuativo dell'articolo 146, comma 3, del d. lgs. n. 42/2004 (oggi D.P.C.M. 12 dicembre 2005) o, per gli interventi di lieve entità, dal

regolamento attuativo dell'articolo 146, comma 9, dello stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio (oggi D.P.R. n. 149/2010) e non soltanto la relazione paesaggistica.

Le ridette violazioni assumono rilievo tanto più ove si consideri che codesta Corte Costituzionale ha più volte affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata per la legislazione statale, in quanto alle Regioni *"non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica"* (sent. n. 235/2011, sent. n.101/2010, sent. n. 232/2008).

Le disposizioni regionali, ponendosi in contrasto con le suddette disposizioni statali e, conseguentemente, con l'articolo 117, comma secondo, lett. S), della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, sono pertanto viziate da illegittimità costituzionale.

5) L'art. 73 , nella parte in cui inserisce l'art. 22 ter e l'art. 22 quinquies nella legge regionale n.1/2004 viola l'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

L'articolo 73 della legge in questione integra la l.r. n. 1/2004 inserendo gli artt. 22 ter (adempimenti in materia di assetto idraulico) e 22 quinquies (scarichi delle acque reflue in pubblica fognatura), introducono delle ipotesi di silenzio assenso, come noto precluse nella materia ambientale.

Il silenzio-assenso, inteso quale atteggiamento della pubblica amministrazione cui la legge conferisce il significato di acconsentire al rilascio di provvedimenti autorizzativi, non può trovare applicazione alla materia "ambiente" ai sensi dell'articolo 20, comma 4, della legge 241/90.

La giurisprudenza costituzionale, proprio esprimendosi in tema di formazione del silenzio-assenso in materia paesaggistica ed ambientale, ha affermato: *"quando sono in gioco beni costituzionalmente protetti, l'autorizzazione implicita è da*



escludere proprio a garanzia di adeguata tutela di tali beni" (Corte Costituzionale n. 307/1992).

Le predette disposizioni regionali, prevedendo che, nel silenzio dell'amministrazione competente, il parere per gli interventi ricompresi nei piani di bacino per l'assetto idrogeologico e quello in materia di scarico delle acque reflue in pubblica fognatura si intendono positivamente rilasciati, si pongono in contrasto con la disciplina statale in materia e, di conseguenza, con l'articolo 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

6) L'art. 87, comma 1, che inserisce l'articolo 8 bis nella legge regionale n. 11/2005 viola l'articolo 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

L'art. 87, comma 1, inserisce l'articolo 8 bis nella l.r. n.11/2005.

Il primo comma attribuisce al Comune il ruolo di Autorità competente nell'ambito della procedura VAS per alcune tipologie di strumenti urbanistici (strumenti urbanistici comunali e loro varianti).

Tale disposizione si pone in contrasto con la disciplina statale di riferimento nella misura in cui dovesse in concreto consentire di attribuire al medesimo soggetto le funzioni di autorità procedente e di autorità competente, così come definite dal d.lgs. n. 152/2006.

L'art. 5 del d.lgs. N. 152/2006 distingue, infatti, l'autorità competente (lettera p) dall'autorità procedente (lett. Q), definendo la prima come la pubblica amministrazione a cui compete l'attività di valutazione ambientale e la seconda come la pubblica amministrazione che elabora il piano o programma.

Anche le ulteriori disposizioni sulla VAS contenute nel d.lgs. n. 152/2006 si muovono nel senso, univoco, della necessità di separazione fra le due differenti autorità (segnatamente: art. 11, comma 2; art. 12, comma 4; artt. 13, 14 e 15).

L'obbligatorietà di tale distinzione è stata, inoltre, confermata dalla giurisprudenza amministrativa che in più occasioni ha evidenziato come l'individuazione dell'autorità competente per la VAS nell'ambito della stessa Amministrazione comunale tenuta all'approvazione del piano sarebbe illegittima, in quanto una struttura competente per la VAS completamente interna al Comune stesso non offrirebbe sufficienti garanzie di imparzialità e terzietà nella valutazione

ambientale, determinando una illegittima commistione fra funzioni di amministrazione attiva (approvazione piano) e di controllo (valutazione ambientale), con la conseguenza di vanificare le finalità – previste dalla normativa comunitaria e da quella nazionale di attuazione – proprie della valutazione ambientale strategica.

Il giudice amministrativo ha invero chiarito la necessità della natura dialettica del rapporto tra l'autorità che adotta l'atto di pianificazione e l'autorità competente ad esprimere la valutazione ambientale, in cui quest'ultima si deve porre in una posizione di imparzialità e terzietà rispetto alla prima, onde garantire l'efficacia del giudizio sulle caratteristiche ambientali dell'atto sottoposto al suo vaglio (T.A.R. Lombardia, Milano, Sezione II, 17 maggio 2010, n. 1526).

Il contrasto è ancor più evidente nella parte in cui l'art. 87, comma 1, nell'inserire l'art. 8 bis, al comma 2 di questo articolo consente l'attribuzione delle funzioni di autorità competente ad un soggetto *"scelto mediante idonea procedura ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163"*, ovvero addirittura ad un soggetto che ben potrebbe avere natura privata, attesa la palese difformità con l'art. 5, lettera p) del d.lgs. n.152/2006 che, in attuazione della direttiva 42/2001 CE, definisce l'autorità competente indicandola nella *"pubblica amministrazione cui compete l'adozione del provvedimento di verifica di assoggettabilità, l'elaborazione del parere motivato, nel caso di valutazione di piani e programmi"*.

La disciplina regionale, pertanto, dettando disposizioni difformi dalla disciplina statale di riferimento, invade la competenza statale esclusiva riservata allo Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

7) L'art. 89, comma 3, che sostituisce il comma 11 dell'art. 24 della legge regionale n. 11/2005 viola l'articolo 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

L'articolo 89, comma 3 nel sostituire il comma 11 dell'articolo 24 della l.r. n.11/2005, prevede che i piani attuativi relativi ad interventi nelle aree vincolate ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 (e dell'articolo 4, comma 2, della l.r. n.11/2004) siano adottati dal Comune, previo parere della Commissione comunale per la qualità architettonica ed il paesaggio, e che *«Il parere della commissione è trasmesso alla Soprintendenza competente unitamente alla documentazione del*



piano attuativo e una relazione tecnico - illustrativa, per il parere di cui all'articolo 146, comma 5 del d.lgs. 42/2004, limitatamente alle opere di urbanizzazione e infrastrutturali previste».

La formulazione della disposizione regionale è tale da ingenerare l'equivoco che l'espressione del parere da parte della Soprintendenza sul piano attuativo faccia venir meno il parere della Soprintendenza in ordine ai singoli progetti delle opere comprese nel piano attuativo, così derogando in particolare alle disposizioni dell'art. 146 decreto legislativo n.42/2004, che richiede sempre e comunque l'espressione del parere dell'organo statale sulla base del progetto di ogni singolo intervento, e non solo per quelli relativi alle opere di urbanizzazione e infrastrutturali, corredato della proposta di provvedimento formulata dall'Amministrazione precedente e della documentazione prevista dall'articolo 146, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2004.

Parimenti la formulazione genera l'equivoco che il parere della Soprintendenza sia limitato solo alle opere di urbanizzazione e infrastrutturali previste nel piano e non ad ogni singolo intervento come previsto dall'art. 146.

La norma regionale contrasta, pertanto, con la disciplina statale alla quale è riservata in via esclusiva la competenza in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e si pone quindi, in contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

8) L'art. 91, comma 2, che aggiunge il comma 9bis all'art. 28 della legge regionale n. 11/2005 viola l'articolo 117, comma 1 e comma 2, lett. s) della Costituzione.

L'art. 91, comma 2 della legge in esame aggiunge il comma 9-bis all'art. 28 della l.r. n.11/2005, il quale prevede che *"Gli interventi promossi da soggetti privati sono attuati mediante il programma urbanistico di cui al comma 7bis e, qualora comporti variante allo strumento urbanistico, lo stesso è approvato in deroga ai limiti ed alle prescrizioni di cui all'articolo 27, comma 4 della l.r. 27/2000 e dell'articolo 67 comma 3, della l.r.11/2005 con le modalità di cui all'articolo 15 della stessa l.r. n. 11/2005 e nel rispetto degli articoli 25 comma 2, 27 commi 1, 2 e*

6, 29 e 30, commi 4 e 5 della l.r. n. 27/2000, in continuità con le aree urbane esistenti”.

La previsione sembra escludere in via automatica i programmi urbanistici che non comportano variante allo strumento urbanistico dal campo di applicazione della VAS.

La disposizione è, di conseguenza, in contrasto con la normativa statale di settore di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 152/2006, che individua al comma 2 le categorie di piani e programmi da sottoporre obbligatoriamente alla VAS e ai commi 3 e 3 bis quei piani e programmi per i quali è preventivamente necessaria la verifica di assoggettabilità ai sensi dell'art. 12, applicabile anche i programmi urbanistici in esame.

Del resto la recente giurisprudenza comunitaria e nazionale ha affermato la necessità della VAS anche qualora i piani ed programmi non prevedano varianti allo strumento urbanistico.

La giurisprudenza amministrativa si è così espressa: *“Il Collegio ... ritenendo che la previsione di sottoporre a procedura di v.a.s. e di verifica di esclusione anche i piani urbanistici di particolare complessità e impatto, pur se conformi alla strumentazione urbanistica comunale, sia conforme alla normativa in materia di valutazione ambientale strategica.*

Né la definizione di piani e programmi data dall'art. 5, d.lgs. n. 152/2006, né le previsioni di cui agli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 152/2006, invero, consentono di affermare l'esclusione dalla valutazione ambientale strategica dei piani urbanistici che non comportino variante al piano regolatore generale, laddove possano avere significativi impatti sull'ambiente e sul patrimonio culturale” (Tar Milano, sez. II, 2194/2011).

Nello stesso senso è, inoltre, la giurisprudenza comunitaria, dalla cui lettura si evidenzia anche un contrasto tra la disciplina regionale censurata e quella comunitaria, posto che a mente dell'art. 3, n. 3 della direttiva 2001/42 in coordinato disposto con il n. 2 dello stesso articolo, non può essere esclusa in via automatica a livello nazionale la valutazione ambientale per i piani che possono in ipotesi avere un effetto sull'ambiente, come avverrebbe nel caso in esame.

In particolare, l'art. 2 della direttiva 2001/42/CEE dispone:

«Ai fini della presente direttiva:

a) per "piani e programmi" s'intendono i piani e i programmi (...) nonché le loro modifiche;

- 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;

b) per "valutazione ambientale" s'intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione a norma degli articoli da 4 a 9;...».

Ai sensi dell'art. 3 di detta direttiva:

«1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.

2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi,

a) che sono elaborati 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, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva [85/337] (...).

(...)

3. Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale (...), la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.

(...)

5. Gli Stati membri determinano se i piani o i programmi di cui ai paragrafi 3 e 4 possono avere effetti significativi sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni. A tale scopo gli Stati membri tengono comunque conto dei pertinenti criteri di cui

all'allegato II, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

Ciò, come detto, trova conferma nella recente giurisprudenza comunitaria:
"46. Il margine discrezionale di cui gli Stati membri dispongono in forza dell'art. 3, n. 5, della direttiva 2001/42 per determinare taluni tipi di piani che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente trova i suoi limiti nell'obbligo enunciato all'art. 3, n. 3, di detta direttiva, letto in combinato disposto con il n. 2 dello stesso articolo, di sottoporre ad una valutazione ambientale i piani che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente, segnatamente per le loro caratteristiche, il loro impatto e le zone che potrebbero esserne coinvolte.

47. Conseguentemente, lo Stato membro che dovesse fissare un criterio avente come conseguenza che, in pratica, la totalità di una categoria di piani resterebbe a priori sottratta all'obbligo di valutazione ambientale eccederebbe il margine di discrezionalità di cui dispone ai sensi dell'art. 3, n. 5, della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con i nn. 2 e 3 dello stesso articolo, a meno che la totalità dei piani esclusi potesse considerarsi, sulla base di criteri pertinenti come, in particolare, il loro oggetto, l'estensione del terreno cui si riferiscono o la sensibilità degli spazi naturali di cui trattasi, come inidonea a produrre un impatto ambientale significativo (v. in tal senso, per quanto riguarda il margine di discrezionalità che l'art. 4, n. 2, della direttiva 85/337 concede agli Stati membri, sentenza 16 luglio 2009, causa C-427/07, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-6277, punto 42 e giurisprudenza ivi citata (sentenza della Corte di Giustizia del 22/9/2011 nel procedimento C-295/10).

La norma regionale contrasta, pertanto, con la disciplina statale alla quale è riservata in via esclusiva la competenza in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e si pone quindi, in contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione, nonché con l'art. 117, comma 1, che impone alla legislazione regionale di rispettare gli obblighi comunitari.

9) L'art. 124, comma 1, che aggiunge l'art. 71 bis alla legge regionale n. 27/2000, viola l'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.



La norma contenuta nell'articolo 124, comma 1, aggiunge l'articolo 71 bis alla l.r. n.27/2000, dettando un'interpretazione autentica dell'articolo 15 della medesima legge regionale, nonché dell'articolo 5, comma 3, lettera c) della l.r. n.28/2001, concernenti le aree boscate.

Recita il predetto articolo 71-bis: *"Le disposizioni di cui all'art. 15 commi della presente legge e all'art. 5, comma 3, lettera c) della legge regionale 19 novembre 2001, n.28, si interpretano nel senso che non si considerano boschi quelli ricadenti nelle aree indicate al comma 2 dell'articolo 146 del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, come recepito nel comma 2, dell'articolo 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, anche quando i boschi medesimi siano sottoposti a vincolo provvedimentale di tutela paesaggistica, fermo restando il regime autorizzatorio previsto dal d.lgs. medesimo"*.

Tale previsione, non considerando boschi quelli ricadenti nelle aree indicate al comma 2 dell'articolo 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, anche quando i boschi medesimi sono sottoposti a vincolo provvedimentale di tutela paesaggistica, si pone in contrasto con l'articolo 142, comma 4 del Codice di beni culturali e del paesaggio che, invece, mantiene in ogni caso ferma la disciplina derivante dagli atti e dai provvedimenti indicati all'articolo 157 del medesimo codice, andando ad incidere sulla portata applicativa dello stesso articolo 157 concernente il mantenimento dell'efficacia dei vincoli provvedimentali preesistenti al codice.

Ancorchè la norma preveda che resta fermo il regime autorizzatorio previsto dal d.lgs. 142/04, essa incide sugli effetti dei provvedimenti di vincolo previsti dall'art. 157 nella loro portata di atti che non soltanto appongono il vincolo, ma lo appongono dopo aver qualificato il bene come appartenente ad una determinata tipologia di interesse paesaggistico ed ambientale che non può essere aprioristicamente snaturata.

La disciplina regionale, pertanto, dettando disposizioni difformi dalla disciplina statale di riferimento, invade la competenza statale esclusiva riservata allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

10) L'art. 136, comma 1, che inserisce il comma 4 bis nell'art. 3 della legge regionale n. 12/2010, viola l'articolo 117, comma 1 e comma 2, lett. S), della Costituzione.

L'art. 136, comma 1 inserisce il comma 4 bis nell'art.3 della l.r. n. 12/2010.

La disposizione aggiunta prevede che *"Fatto salvo quanto previsto dall'art. 3, comma 4, sono esclusi dal campo di applicazione della VAS le varianti di cui all'art. 18, commi 2, 3, 3 bis, 4,5 e 9 bis della l.r. 11/2005, i piani attuativi, i programmi urbanistici, gli interventi relativi a procedimenti in materia di sportello unico per le attività produttive ed edilizia (SUAPE), relativi a piani regolatori comunali approvati ai sensi delle ll.rr. 31/1997 e 11/2005. Ai fini dell'esclusione della VAS il comune valuta ed attesta che tali strumenti urbanistici non comportano impatti significativi sull'ambiente, con le modalità previste all'art.8 bis, comma 2 della l.r. 11/2005"*.

Dopo aver introdotto un'esclusione automatica dal campo di applicazione della VAS per numerose ipotesi di piani e programmi urbanistici, il secondo periodo del comma 4 bis, in modo peraltro contraddittorio, mitiga l'automatismo prevedendo che ai fini dell'esclusione della VAS il comune valuti ed attesti che le varianti non incidano in modo significativo sull'ambiente rimandando alla procedura prevista dall'art. 8 bis, comma 2 della l.r. n. 11/2005.

L'intero comma 4 bis detta disposizioni difformi rispetto alla disciplina statale di riferimento, contenuta, in particolare, nell'art. 6 e negli artt. 11 e 12 del d.lgs. 3.4.2006 n. 152 (*"Norme in materia ambientale"*).

In particolare i commi 2 e 3 dell'art. 6 prevedono che la valutazione di impatto strategico deve essere effettuata per tutti i programmi ed i piani, salvo quelli richiamati al comma 3 per i quali la VAS deve essere preceduta da un verifica di assoggettabilità, alla procedura della VAS secondo quanto disposto dall'art. 11, comma 1, lett. a.

Tale previsione, nell'escludere in via generale intere categorie di piani e programmi dal campo di applicazione della VAS (piani attuativi, programmi urbanistici, ecc...), si pone in contrasto con la normativa statale di settore di cui all'art. 6 del d.lgs 152/2006, che invece al comma 2, in via di principio prevede che i piani e i programmi sono sottoposti obbligatoriamente alla VAS, salvo al comma 3 e



3 bis, in via d'eccezione indicare i piani e programmi per i quali è necessaria la verifica di assoggettabilità ai sensi dell'art. 12.

La disciplina regionale censurata contrasta, inoltre, con quella comunitaria, posto che a mente dell'art. 3, n. 3 della direttiva 2001/42, in coordinato disposto con il n. 2 dello stesso articolo, non può essere esclusa in via automatica a livello nazionale la valutazione ambientale per i piani che possono in ipotesi avere un effetto sull'ambiente, come avverrebbe nel caso in esame.

In particolare l'art. 2 della direttiva 2001/42/CEE così dispone:

«Ai fini della presente direttiva:

a) per "piani e programmi" s'intendono i piani e i programmi (...) nonché le loro modifiche:

- 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;

b) per "valutazione ambientale" s'intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione a norma degli articoli da 4 a 9;...».

Ai sensi dell'art. 3 di detta direttiva:

«1. I piani e i programmi di cui ai paragrafi 2, 3 e 4, che possono avere effetti significativi sull'ambiente, sono soggetti ad una valutazione ambientale ai sensi degli articoli da 4 a 9.

2. Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi.

a) che sono elaborati 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, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva [85/337] (...).

(...)

3. Per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale (...), la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possono avere effetti significativi sull'ambiente.

(...)

3. Gli Stati membri determinano se i piani o i programmi di cui ai paragrafi 3 e 4 possono avere effetti significativi sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni. A tale scopo gli Stati membri tengono comunque conto dei pertinenti criteri di cui all'allegato II, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva.

Ciò, come detto, trova conferma nella recente giurisprudenza comunitaria: "46. Il margine discrezionale di cui gli Stati membri dispongono in forza dell'art. 3, n. 5, della direttiva 2001/42 per determinare taluni tipi di piani che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente trova i suoi limiti nell'obbligo enunciato all'art. 3, n. 3, di detta direttiva, letto in combinato disposto con il n. 2 dello stesso articolo, di sottoporre ad una valutazione ambientale i piani che potrebbero avere effetti significativi sull'ambiente, segnatamente per le loro caratteristiche, il loro impatto e le zone che potrebbero esserne coinvolte.

47. Conseguentemente, lo Stato membro che dovesse fissare un criterio avente come conseguenza che, in pratica, la totalità di una categoria di piani resterebbe a priori sottratta all'obbligo di valutazione ambientale eccederebbe il margine di discrezionalità di cui dispone ai sensi dell'art. 3, n. 5, della direttiva 2001/42, letto in combinato disposto con i nn. 2 e 3 dello stesso articolo, a meno che la totalità dei piani esclusi potesse considerarsi, sulla base di criteri pertinenti come, in particolare, il loro oggetto, l'estensione del terreno cui si riferiscono o la sensibilità degli spazi naturali di cui trattasi, come inidonea a produrre un impatto ambientale significativo (v. in tal senso, per quanto riguarda il margine di discrezionalità che l'art. 4, n. 2, della direttiva 85/337 concede agli Stati membri, sentenza 16 luglio 2009, causa C-427/07, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-6277, punto 42 e giurisprudenza ivi citata (sentenza della Corte di Giustizia del 22/9/2011 nel procedimento C-295/10).

L'art. 12, inoltre, detta un specifico procedimento per effettuare la verifica alla assoggettabilità della VAS che coinvolge l'autorità procedente, quella competente ed i soggetti competenti in materia ambientale, prevedendo l'adozione di un parere finale sull'assoggettabilità.

La disciplina regionale, pertanto, non rispetta quella statale anche sotto ulteriore profilo poiché, in ogni caso, prevede una procedura di verifica di assoggettabilità alla VAS, attraverso il richiamo al procedimento dell'art. 8 bis, che non contiene sufficienti indicazioni procedurali in merito alla valutazione della significatività degli impatti e, di conseguenza, anche sotto tale aspetto, consente una arbitraria esclusione dalla VAS di intere categorie di piani e programmi.

La norma regionale contrasta, in sintesi, con la disciplina statale alla quale è riservata in via esclusiva la competenza in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e si pone quindi, in contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione e con l'art. 117, comma 1, della Costituzione che impone alla legislazione regionale di rispettare gli obblighi comunitari.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Umbria del 16 settembre 2011, n. 8, pubblicata sul B.U.R. Regione Umbria n. 41 del 21 settembre 2011 recante "*Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali*" quanto:

- all'art. 54, comma 6, che introduce il comma 10 bis all'art. 5 della legge regionale n.1/2004 per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., in materia di governo del territorio;

- all'art. 55, comma 3, nella parte in cui aggiunge il comma 7 octies all'art. 6 della legge regionale n. 1/2004, per violazione dell'articolo 117, comma 1. e dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione;

- all'art. 65, comma 1, che sostituisce l'art. 17 della legge regionale n. 1/2004, limitatamente al comma 12 del novellato art. 17, ed all'art. 70, comma 1, che sostituisce l'art. 21 della legge regionale n. 1/2004, limitatamente al comma 8 del novellato art. 21, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione;

- all'art. 72, che sostituisce l'art. 22 della legge regionale n. 1/2004, limitatamente ai commi 2, 3 e 4 del novellato art.22, per violazione dell'art.117, comma 2, lett. s) della Costituzione;

- all'art. 73, nella parte in cui inserisce l'art. 22 *ter* e l'art. 22 *quinquies* nella legge regionale n.1/2004 per violazione dell'art.117, comma 2, lett. s) della Costituzione;

- all'art. 87, comma 1, che inserisce l'articolo 8 *bis* nella legge regionale n.11/2005 per violazione dell'art.117, comma 2, lett. s) della Costituzione;

- all'art. 89, comma 3, che sostituisce il comma 11 dell'art. 24 della legge regionale n. 11/2005 per violazione dell'art.117, comma 2, lett. s) della Costituzione;

- all'art. 91, comma 2, che aggiunge il comma 9 *bis* all'art. 28 della legge regionale n. 11/2005 per violazione dell'art.117, comma 1 e comma 2, lett. s), della Costituzione;

- all'art. 124, comma 1, che aggiunge l'art. 71 *bis* alla legge regionale n. 27/2000 per violazione dell'art.117, comma 2, lett. S), della Costituzione;

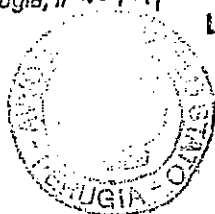
- all'art. 136, comma 1, che inserisce il comma 4 *bis* nell'art. 3 della legge regionale n. 12/2010 per violazione dell'art.117, comma 1 e comma 2, lett. s) della Costituzione.

Si allega l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei Ministri dell'11.11.2011.

Roma, 18 novembre 2011.

Il sottoscritto, in esecuzione dell'art. 9
5° comma, della legge n. 11/2005, viene
potestato dall'Avvocato dello Stato rilevante
ai sensi e per gli effetti dello stesso art. 7,
4° comma.

Perugia, il 18/11/2011



L'Avvocato dello Stato
Cristina Bona

Avvocato dello Stato

Beatrice Gaia Fiduccia

RELATA DI NOTIFICA

Io sottoscritto Aiutante Ufficiale Giudiziario addetto all'U.N.E.P. presso la Corte d'Appello di Perugia, ad istanza dell'Avvocatura Generale dello Stato e dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Perugia, nell'interesse del Presidente del Consiglio dei Ministri ho notificato il su esteso ricorso alla Regione Umbria in persona del Presidente della Giunta Regionale nella sua sede in Perugia-06121, Palazzo Donini, Corso Vannucci n. 96 ivi recandomi e consegnandone copia a mani di

Karabou Gabriella

21 NOV. 2011

UFFICIALE GIUDIZIARIO
Dr.ssa Maria Carducci