



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Trento	Legge n° 15 del 28/12/2020	BUR n°52 del 28/12/2020
ID:14404	Esito: Non impugnativa	(Scadenza 26/02/2021)

Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2021.

La Legge Provincia Trento n.15 pubblicata sul B.U.R n. 52 del 28/12/2020, recante:Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2021 presenta aspetti illegittimi come di seguito indicato:

L'articolo 23 apporta modifiche e integrazioni alla legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, recante la "Legge urbanistica provinciale".

Il comma 3, in particolare, prevede che l'articolo 86 della legge urbanistica provinciale è sostituito dal seguente:

"Art. 86 Premialità edilizie per la diffusione dell'edilizia sostenibile e in legno di qualità

1. Quest'articolo disciplina le premialità edilizie per incentivare l'utilizzo di tecniche di edilizia sostenibile finalizzate alla minimizzazione dei consumi di energia e degli impatti complessivi sotto il profilo ambientale e territoriale, nel rispetto di criteri di compatibilità ambientale, di sviluppo sostenibile e delle esigenze di salvaguardia delle risorse naturali, della salute umana, del patrimonio storico e culturale.

2. Sono ammessi alle premialità edilizie previste da quest'articolo gli interventi:

a) di recupero del patrimonio edilizio esistente, come definiti dall'articolo 77, comma 2, della legge provinciale per il governo del territorio 2015;

b) di nuova costruzione previsti dall'articolo 77, comma 1, lettera g), numeri 1 e 2, della legge provinciale per il governo del territorio 2015.

3. La Provincia, sentito il Consiglio delle autonomie locali e la competente commissione permanente del Consiglio provinciale, stabilisce premialità edilizie per il miglioramento delle prestazioni energetiche nel rispetto dei seguenti criteri:
- a) le premialità possono consistere in ampliamenti di superficie utile netta (SUN) o nella riduzione del contributo di costruzione;
 - b) per gli interventi di nuova costruzione previsti dall'articolo 77, comma 1, lettera g), numero 1), della legge provinciale per il governo del territorio 2015, è riconosciuta esclusivamente la premialità consistente nella riduzione del contributo di costruzione pari al 20 per cento dell'importo dovuto a condizione che sia raggiunta la classe energetica A ai sensi del regolamento attuativo di questo titolo unitamente all'ottenimento di certificazioni di sostenibilità ambientale o di certificazioni di qualità costruttiva degli edifici in legno;
 - c) le premialità sono riconosciute anche prevedendo l'adozione di criteri di sostenibilità o l'ottenimento di certificazioni di sostenibilità ambientale o di certificazioni di qualità costruttiva degli edifici in legno;
 - d) le premialità sono riconosciute per i seguenti miglioramenti delle prestazioni energetiche:
 - 1) per gli interventi di manutenzione straordinaria, miglioramento della prestazione energetica esistente pari almeno al 35 per cento del fabbisogno energetico iniziale, garantendo come minimo il raggiungimento della classe energetica D, ai sensi del regolamento attuativo di questo titolo;
 - 2) per gli interventi di ristrutturazione edilizia e per gli interventi di nuova costruzione previsti dall'articolo 77, comma 1, lettera g), numero 2), della legge provinciale per il governo del territorio 2015, anche comportanti la demolizione e ricostruzione, raggiungimento almeno della classe A, ai sensi del regolamento attuativo di questo titolo.
4. Ai fini del calcolo delle premialità edilizie è garantito lo scomputo dagli indici edilizi delle murature perimetrali degli edifici, dei solai e di altri elementi costruttivi finalizzati al miglioramento delle prestazioni energetiche, secondo criteri definiti con la deliberazione prevista dal comma 3. In questi casi l'intervento può essere realizzato in deroga alla disciplina provinciale e comunale in materia di distanze dalle strade, dai confini e dagli edifici, fermo restando il rispetto di quanto previsto dal codice civile, e in deroga alle altezze massime degli edifici.
5. Quest'articolo e le sue disposizioni attuative, approvate con la deliberazione della Giunta provinciale prevista dal comma 3, sono direttamente applicabili e prevalgono sulle disposizioni contenute nei piani regolatori comunali e nei regolamenti edilizi comunali." Prima di tale modifica, l'art. 86 prevedeva, tra l'altro, al comma 3 – per come sostituito dall'articolo 1 della legge provinciale n. 4 del 2010 – che con deliberazione della Giunta provinciale, sentito il Consiglio delle autonomie locali, fossero stabiliti indici edilizi volti

a favorire l'uso di tecniche di edilizia sostenibile, anche per il calcolo del contributo di concessione, nel rispetto dei determinati criteri. Si prevedeva, in particolare:

- che fosse garantito lo scomputo dagli indici edilizi delle murature perimetrali degli edifici, dei solai e di altri elementi costruttivi finalizzati al miglioramento delle prestazioni energetiche e che, nel caso di edifici di nuova costruzione, tali opere fossero computate per la determinazione della distanza, ma non per la determinazione dell'altezza (lett. a);
- per gli edifici con livelli di prestazioni energetiche superiori a quelli obbligatori previsti dal regolamento di attuazione, oltre allo scomputo dagli indici previsto dalla lettera a), che fosse riconosciuto un incremento volumetrico, anche per il calcolo degli altri indici edilizi, determinato in rapporto alla qualità del livello di prestazione, fermo restando il rispetto delle norme in materia di distanze, escludendo che siffatta previsione potesse trovare applicazione con riguardo agli edifici soggetti a restauro e risanamento conservativo e agli edifici di pregio storico-architettonico specificamente individuati dal piano regolatore generale (lett. b).
- per gli interventi realizzati nel rispetto degli indici massimi previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, in alternativa all'incremento volumetrico previsto nella lettera b), la facoltà di richiedere la riduzione del contributo di concessione in misura pari alla somma dovuta per l'incentivo volumetrico.

Il comma 3-bis prevedeva poi che le agevolazioni individuate con la deliberazione della Giunta provinciale prevista nel comma 3 si applicassero anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti comunali vigenti, se le stesse risultavano più favorevoli.

Per effetto della modifica apportata dall'art. 23, comma 3, della legge provinciale n. 15 del 2020, al sistema di agevolazioni sopra illustrato si è sostituito dunque un sistema di premialità edilizia, con l'effetto di perpetuare la realizzazione nell'ambito del territorio della Provincia di interventi in deroga alla pianificazione urbanistica, al fine di incentivare l'utilizzo di tecniche di edilizia sostenibile.

Il sistema di premialità di cui all'art. 86 della legge n. 1 del 2008, per come introdotto dall'art 23, comma 3 della legge provinciale n. 15 del 2020, risulta, peraltro, del tutto indeterminato: il comma 3 dell'art. 86 prevede infatti che sia la Provincia a stabilire in seguito, sulla scorta dei criteri previsti, premialità edilizie per il miglioramento delle prestazioni energetiche.

La disciplina legislativa provinciale, come detto destinata a operare in deroga alla disciplina urbanistica, non esclude dal proprio ambito applicativo gli edifici sottoposti a tutela quali beni culturali, ai sensi della Parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004. Né, d'altro canto, può ritenersi un presidio sufficiente, a difesa dei predetti beni, la

generica dichiarazione di principio – contenuta al comma 1 dell'art. 86 della legge provinciale n. 1 del 2008 – secondo la quale l'articolo in esame disciplina le premialità edilizie per incentivare l'utilizzo di tecniche di edilizia sostenibile finalizzate alla minimizzazione dei consumi di energia e degli impatti complessivi sotto il profilo ambientale e territoriale, nel rispetto – fra l'altro – delle esigenze di salvaguardia del patrimonio storico e culturale.

Si osserva al riguardo che la disciplina del Codice di settore impone il divieto di adibire i beni culturali a usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione (art. 20 del Codice dei beni culturali e del paesaggio) e sottopone ogni intervento all'autorizzazione dell'Amministrazione preposta alla tutela (art. 21 del Codice di settore). È escluso, quindi, che una legge provinciale possa prevedere in via generale e astratta una premialità volumetrica per interventi da eseguirsi sui beni culturali, atteso che, per questa via, viene esercitata una funzione di disciplina dei predetti beni che non è prevista dal Codice di settore ed è incoerente con i principi della tutela in esso espressi e costituenti norme di grande riforma economico-sociale.

Il neo-introdotto articolo 86, inoltre, non assicura neppure una salvaguardia in favore del paesaggio.

In relazione ai beni paesaggistici, la normativa provinciale avrebbe dovuto prevedere invece necessariamente la propria applicazione solo nei casi e secondo le modalità previamente determinati dal piano paesaggistico. E ciò in quanto la pianificazione paesaggistica elaborata in conformità ai principi contenuti nel Codice di settore dovrebbe costituire la sede necessaria di valutazione del corretto inserimento di tali interventi nei contesti sottoposti a tutela.

Spetta infatti al piano paesaggistico dettare, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e stabilire la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni (cfr. art. 143, comma 1, del Codice). In altri termini, il legislatore nazionale ha inteso evitare che la valutazione degli interventi avvenga soltanto in sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, e quindi con un approccio caso per caso, al di fuori della necessaria valutazione dell'intero contesto tutelato.

La disposizione del predetto comma 2 appare perciò contraria al principio – posto dagli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e costitutente norma fondamentale di riforma economico-sociale – secondo il quale la disciplina d'uso dei beni paesaggistici non può essere dettata in via generale e astratta da una norma che preveda in modo generalizzato, con riferimento ai predetti beni, il riconoscimento di premialità volumetriche. Tale disciplina può infatti operare soltanto sulla base della previa

determinazione delle precise condizioni di ammissibilità delle premialità edilizie; determinazione demandata a un apposito strumento pianificatorio, denominato piano paesaggistico, che si colloca in una posizione sovraordinata rispetto agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e che deve costituire il parametro di riferimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

L'articolo 86 della legge provinciale n. 1 del 2008, per come riscritto dall'art. 23, comma 3, della legge provinciale n. 15 del 2020, contrasta quindi con i limiti alla potestà legislativa provinciale posti dall'articolo 8 dello Statuto speciale e invade la competenza esclusiva dello Stato sancita dall'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione; parametro rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 20, 21, 135, 143 e 145 del Codice di settore.

Il predetto articolo 8 dello Statuto speciale attribuisce infatti alla Provincia autonoma potestà legislativa in materia di "tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare" (n. 4), "urbanistica e piani regolatori" (n. 5) e "tutela del paesaggio" (n. 6). La medesima previsione statutaria richiede tuttavia, mediante il richiamo al precedente articolo 4, che l'esercizio delle competenze legislative provinciali nelle predette materie avvenga "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica". E, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province autonome (sentenze n. 101 del 2010, n. 272 del 2009 e n. 378 del 2007). La Corte anche di recente (sentenza n. 201 del 2018) ha richiamato i propri precedenti, (sentenze n. 189 del 2016, n. 308, n. 238 del 2013, n. 101 del 2010) secondo i quali "il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria degli enti ad autonomia speciale attraverso l'emanazione di norme qualificabili come «grandi riforme economico-sociali», anche sulla base del titolo di competenza legislativa in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.". Conseguentemente, le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono alla Provincia autonoma di Trento nell'esercizio di tutte le competenze primarie ad essa attribuite dallo Statuto. D'altro canto, l'abbassamento del livello della tutela del paesaggio, derivante dalla previsione censurata, determina anche

la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio la valenza di interesse primario e assoluto (Corte cost. n. 367 del 2007).

L'art. 23, comma 3, della legge provinciale n. 15 del 2020, per la sua riformulazione dell'articolo 86 della legge provinciale n. 1 del 2008, eccede dalla potestà legislativa provinciale posti dall'articolo 8 dello Statuto speciale, invade la competenza esclusiva dello Stato sancita dall'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione; parametro rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 20, 21, 135, 143 e 145 del Codice di settore e deve essere oggetto di impugnativa come previsto dall'art. 127 della Costituzione .