

Publicato il 07/02/2019

N. 01590/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00948/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 948 del 2017, integrato da motivi aggiunti, originariamente proposto in sede straordinaria da:

Rossini Energia S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Nico Moravia, Claudio Cera, Marco Giustiniani, con domicilio eletto presso lo studio Pavia e Ansaldo in Roma, via Bocca di Leone, 78;

contro

Comune di Montalto di Castro, in persona del Sindaco pro tempore, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Annibali, Andrea Ruffini, Marco Orlando, Matteo Valente, con domicilio eletto presso lo studio Angelo

Annibali in Roma, via Sistina, 48;

Regione Lazio, in persona del Presidente pro tempore, costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosa Maria Privitera, con domicilio eletto in Roma, via Marcantonio Colonna, 27;

per l'annullamento

a) della deliberazione della Giunta Comunale di Montalto di Castro n. 197 del 14 luglio 2016, avente ad oggetto "Impianti fotovoltaici - Modifiche alla bozza di convenzione e presa d'atto del Parere della Regione Lazio prot. n. 15379 del 15/06/2016 in merito alla obbligatorietà del pagamento del contributo di costruzione e comunicata con nota n. 18671/2016 con la quale si invita alla sua sottoscrizione;

b) della bozza di convenzione per la realizzazione di impianti fotovoltaici approvata dalla Giunta Comunale di Montalto di Castro con D.G. n. 197 del 14 luglio 2016;

c) del parere della Regione Lazio prot. n. 312998 del 14 giugno 2016, allegato alla D.G. n. 197 del 14 luglio 2016, nonché, quanto ai motivi aggiunti:

- della nota del Comune di Montalto di Castro prot. n. 2047 del 23 gennaio 2017 con la quale l'Amministrazione Comunale ha comunicato via PEC alla ricorrente l'importo degli oneri concessori, richiedendone il relativo pagamento e rinnovando l'invito alla sottoscrizione del nuovo modello di convenzione.

Visto l'atto di costituzione in giudizio ai sensi dell'art. 48 cod. proc. amm. di Rossini Energia s.r.l., a seguito di ricorso straordinario al Capo dello Stato e della successiva opposizione del Comune di Montalto di Castro;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Montalto di Castro e della Regione Lazio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 ottobre 2018 il dott. Francesco Arzillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato in fatto e in diritto:

1. La società ricorrente, che deve realizzare un nuovo impianto fotovoltaico per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile, ha impugnato con il ricorso introduttivo, originariamente proposto in sede straordinaria, la delibera di G.C. n. 197/2016, con la quale il Comune di Montalto di Castro ha imposto al titolare dell'autorizzazione unica alla realizzazione e alla gestione dell'impianto il pagamento del cd. contributo di costruzione.

Detta delibera è stata impugnata con i seguenti motivi, unitamente all'annessa bozza di convenzione e al presupposto parere della Regione Lazio prot. n. 312998 del 14 giugno 2016:

1) SULLA NON DEBENZA DEI C.D. ONERI CONCESSORI DI CUI ALL'ART. 16 DEL TESTO UNICO DELL'EDILIZIA: Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 16, 17 e 123 del d.P.R. n. 380/2001; Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 23 Cost.; Eccesso di potere per travisamento dei presupposti in fatto e in diritto, nonché irragionevolezza manifesta;

2) SULLA NON DEBENZA DEI C.D. ONERI CONCESSORI DI CUI ALL'ART. 16 DEL TESTO UNICO DELL'EDILIZIA (SOTTO ALTRO PROFILO): Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003; Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1, comma 5, della legge n. 239/2004; Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 23 Cost. Eccesso di potere per travisamento dei presupposti in fatto e in diritto, nonché irragionevolezza manifesta (sotto altro profilo).

2. A seguito dell'opposizione del Comune di Montalto di Castro la ricorrente si è costituita in giudizio ai sensi dell'art. 48 c.p.a.. Nella presente sede la ricorrente ha anche proposto motivi aggiunti di ricorso, con i quali ha impugnato la nota del Comune di Montalto di Castro prot. n. 2037 del 23 gennaio 2017 con la quale l'Amministrazione Comunale ha comunicato via PEC alla medesima l'importo degli oneri concessori e ha richiesto il relativo pagamento rinnovando

l'invito alla sottoscrizione del nuovo modello di convenzione. A tale fine la ricorrente ripropone le censure proposte con il ricorso introduttivo.

3. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Montalto di Castro e la Regione Lazio, resistendo al ricorso.
4. Il ricorso è stato chiamato per la discussione all'udienza pubblica del 30 ottobre 2018 e quindi trattenuto in decisione.
5. Va rilevato che successivamente alla proposizione del ricorso la società ha stipulato la convenzione al fine di avviare l'attività, facendo salva solamente la clausola che è oggetto del presente giudizio, riguardante gli oneri concessori, che rimane ineseguita fino alla conclusione del presente contenzioso.
6. Vanno ora esaminate congiuntamente le censure contenute nel ricorso e nei successivi motivi aggiunti.
7. Con il primo mezzo contenuto nel ricorso e nei motivi aggiunti, la ricorrente contesta l'imposizione del pagamento del contributo di costruzione di cui all'art. 16 del T.U. dell'edilizia, sia per quanto concerne la quota commisurata all'incidenza degli oneri di urbanizzazione sia con riferimento alla quota di contributo calcolata in funzione del costo di costruzione.

In particolare la ricorrente sostiene:

- a) che l'impianto fotovoltaico della società ricorrente, in quanto superiore alla soglia stabilita dalla legge, non è sottoposto alla disciplina del testo unico dell'edilizia, non richiede un permesso di costruire (*stricto sensu*) e ricade interamente nella diversa disciplina dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/3003 che regola la realizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica e che non prevede il pagamento del contributo di costruzione previsto dal testo unico per l'edilizia;
- b) che lo stesso testo unico per l'edilizia non prevede il contributo di costruzione per gli impianti che, come quelli fotovoltaici, producono energia elettrica da fonte rinnovabile, ove si abbia riguardo, in particolare, alla complessiva disciplina risultante dall'art. 16 e dall'art. 17 (con le relative ipotesi di esonero), da leggersi unitamente all'art. 123;

c) che in questo senso depongono sia la giurisprudenza sia la prassi amministrativa (tra cui quella della Regione Piemonte e quella di Roma Capitale);

d) che l'impostazione adottata dal Comune resistente si risolve nell'imporre in via contrattuale/convenzionale al privato realizzatore l'assunzione di un onere economico non dovuto per legge, così violando non solo le richiamate disposizioni di rango legislativo primario, ma anche la riserva di legge contenuta all'art. 23 della Costituzione.

7.1 Il motivo è fondato.

Ad avviso del Collegio la fattispecie rientra in linea di principio nell'ambito della normativa edilizia, la quale ha carattere di disciplina generale del territorio e si applica anche in presenza del procedimento di rilascio di un'autorizzazione unica quale è quello di cui all'art.12 del D. Lgs. n. 387/2003.

Occorre tuttavia farsi carico dell'esonero dal contributo di costruzione previsto dall'art. 17 del medesimo T.U. (e richiamato anche nel successivo art. 123).

Al riguardo, in giurisprudenza si è correttamente evidenziato:

- che *“l'art. 17, terzo comma - lett. e), del D.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico in materia edilizia) prevede l'esonero integrale dal pagamento del contributo di costruzione “per i nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni, relativi alle fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela artistico-storica e ambientale”;*
- che quanto *“alla normativa sul mercato elettrico, la giurisprudenza ha poi affermato con chiarezza che, se è vero che l'art. 12, sesto comma, del d. lgs. n. 387 del 2003, dispone che “l'autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle regioni e delle province” (sicché potrebbe dedursi, a contrario, la possibilità di misure compensative a favore dei Comuni), detta norma va tuttavia letta in via sistematica insieme all'art. 1, quarto comma - lett. f), della legge n. 239 del 2004, secondo cui lo Stato e le Regioni garantiscono l'adeguato equilibrio territoriale nella localizzazione delle infrastrutture energetiche, nei limiti consentiti dalle caratteristiche fisiche e geografiche delle singole regioni, prevedendo eventuali “misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale” qualora*

esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano la concentrazione territoriale di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto, con esplicita esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. La sentenza della Corte cost. n. 383 del 2005, nel ritenere illegittima l'esclusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, va pertanto intesa nel senso che possono essere imposte misure compensative di carattere ambientale e territoriale, ma non meramente patrimoniali, e sempre che ricorrano tutti gli altri presupposti indicati nel citato art. 1, comma quarto, della legge n. 239 del 2004 (così Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2008 n. 2849/08).

Secondo la decisione da ultimo citata, le misure compensative applicabili da parte degli enti locali devono essere "concrete e realistiche, cioè determinate tenendo conto delle specifiche caratteristiche del parco eolico e del suo specifico impatto ambientale e territoriale", e non può legittimamente dare luogo a misura compensativa, in modo automatico, la sola circostanza che venga realizzato un impianto eolico sul territorio comunale, a prescindere da ogni considerazione sulle sue caratteristiche e dimensioni e dal suo impatto sull'ambiente. E tali misure compensative, in ogni caso, sono di competenza dello Stato o della Regione, in sede di conferenza di servizi per il rilascio dell'autorizzazione unica, e non possono unilateralmente essere stabilite da un singolo Comune".

Ad avviso del Collegio, in materia coperta da riserva di legge (art. 23 Cost.) occorre attenersi a un'interpretazione maggiormente aderente al dato testuale. Pertanto non può accedersi all'impostazione della Regione Lazio, secondo la quale l'esonero dal contributo di costruzione riguarderebbe solamente gli impianti destinati all'autoconsumo e non quelli destinati alla produzione di energia a fini di lucro.

Detto argomento non persuade sotto il profilo della *ratio*, in quanto la finalità di incentivazione può essere perseguita sotto entrambe le forme (essendo indifferente, dal punto di vista del risparmio energetico dell'intera comunità, che gli utilizzatori finali producano da sé stessi ovvero acquistino l'energia dai produttori).

Neppure è condivisibile la prospettazione regionale basata sulla lettura della disposizione in relazione alla fonte di provenienza, ossia all'art. 26 della L. n. 10/1991; e ciò a prescindere dalla questione del carattere compilativo o (parzialmente) innovativo del testo unico dell'edilizia.

La lettura regionale è basata su argomenti derivanti dalla pregressa collocazione della disposizione in un corpo normativo attinente il consumo di energia negli edifici; ma ad avviso del Collegio la disposizione va ora contestualizzata nel testo unico, che non prevede questa limitazione.

Deve quindi ritenersi fondata la prospettazione della parte ricorrente diretta a ottenere l'esonero integrale dal contributo di costruzione: e ciò - a mente dell'art. 16 del T.U. dell'edilizia - sia per la quota commisurata agli oneri di urbanizzazione sia per la quota commisurata al costo di costruzione (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*).

8. Le susposte conclusioni valgono anche con riferimento alle questioni sollevate con il secondo mezzo di impugnazione contenuto nel ricorso e nei motivi aggiunti: la ricostruzione complessiva della fattispecie impositiva come configurata nella richiamata sentenza del TAR Puglia conserva infatti un valore unitario ai fini della ricostruzione della portata complessiva del potere del Comune.

9. Conclusivamente, in accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti devono essere annullate le clausole della delibera di G.C. n. 197/2016 e dello schema di convenzione, nella parte in cui impongono il contributo di costruzione; nonché la nota prot. n. 2047 del 23 gennaio 2017 del Comune di Montalto di Castro.

Non vi è invece uno specifico interesse del ricorrente all'annullamento del parere regionale.

10. Le spese di giudizio seguono prevalentemente la soccombenza dell'Amministrazione comunale, mentre restano compensate nei confronti della Regione Lazio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater) definitivamente pronunciando sul ricorso, unitamente ai motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie come da motivazione, con gli effetti ivi indicati al paragrafo 9.

Condanna il Comune di Montalto di Castro al pagamento, in favore della ricorrente Soc. Rossini Energia s.r.l., delle spese e delle competenze di giudizio nella misura pari a € 2.000 (duemila/00), oltre agli accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti della Regione Lazio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Francesco Arzillo, Consigliere, Estensore

Floriana Rizzetto, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Arzillo

IL PRESIDENTE
Leonardo Pasanisi

IL SEGRETARIO