

Prot. n. 312998

Roma, li 14 GIU. 2016

Comune di Montalto di Castro
Servizio Urbanistica Edilizia privata
urbanistica.comune.montaltodicastro@legalmail.it

e, p.c., Ministero delle Infrastrutture e Trasporti
Ufficio Legislativo
ufficio.legislativo@pec.mit.gov.it

Ministero delle Infrastrutture e Trasporti
Direzione Generale per la condizione abitativa
Divisione V
Polabit-div.5@pec.mit.gov.it

OGGETTO: Parere in merito all'assoggettabilità al contributo di costruzione degli impianti fotovoltaici destinati alla produzione di energia elettrica da commercializzare – Comune di Montalto di Castro.

Il Comune di Montalto di Castro ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito all'applicazione dell'art. 17, comma 3, lett. e), del d.P.R. 380/2001 con riferimento ad impianti di produzione di energia elettrica da fonte solare destinata alla vendita e non all'autoconsumo.

In sostanza, il Comune riferisce di non aver fino ad oggi applicato l'esonero dal contributo di costruzione previsto dalla norma citata agli impianti fotovoltaici di produzione di energia elettrica in forma imprenditoriale e chiede pertanto se sia corretto continuare ad interpretare la disposizione in questione in tal senso oppure se ne sia da preferire una diversa lettura.

Nel merito si ritiene quanto segue.

Si premette che i pareri rilasciati da questa Direzione non entrano nel merito della ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni sottoposte. Occorre inoltre sottolineare che, nella redazione dei pareri, le circostanze di fatto riferite dai comuni sono assunte come vere e non verificate, in quanto la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati dai comuni.

L'art. 17, comma 3, del d.P.R. 380/2001 prevede che *"il contributo di costruzione non è dovuto: [...] lett. e) 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 dell'assetto idrogeologico, artistico-storica e ambientale"*.



Per la corretta interpretazione della norma in esame è innanzitutto opportuno ricostruirne la genesi della formazione.

Prima dell'entrata in vigore del d.P.R. 380/2001 le fattispecie di riduzione o esonero dal contributo di costruzione erano disciplinate dall'art. 9 della legge 10/1977, che non prevedeva tale specifica ipotesi. Essa è infatti stata introdotta nell'ordinamento dall'art. 26 della legge 10/1991, normativa in materia di uso razionale e risparmio dell'energia e di sviluppo delle fonti rinnovabili. Fino al d.P.R. 380/2001, quindi, la previsione normativa esisteva ed era vigente in quanto, appunto, contemplata dall'art. 26 della legge 10/1991, per inciso ancora in vigore.

Con la redazione del testo unico delle disposizioni in materia edilizia, finalizzato a comprendere organicamente in un solo corpo normativo tutte le previsioni in materia edilizia, la specifica fattispecie di esclusione dal contributo prevista dall'art. 26 della legge 10/1991 è stata aggiunta a quelle già previste dall'art. 9 della legge 10/1977, anch'esso riversato, con talune modifiche, nell'art. 17 del vigente d.P.R. 380/2001.

Va inoltre sottolineato che la previsione dall'art. 26 della legge 10/1991 è stata riportata in modo praticamente integro nell'art. 17, comma 3, lett. e), del d.P.R. 380/2001; essa infatti recitava: *"Ai nuovi impianti, lavori, opere, modifiche, installazioni, relativi alle fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 9 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nel rispetto delle norme urbanistiche, di tutela artistico-storica e ambientale"*. Le differenze rispetto alla versione attuale della norma sono minime, in quanto costituite solo dal rinvio all'art. 9 della legge 10/1977, chiaramente non più attuale e quindi soppresso nell'art. 17 del d.P.R. 380/2001, e dal richiamo al rispetto delle norme a tutela dell'assetto idrogeologico, aggiunto dalla legge 221/2015 oltre ai preesistenti, invariati, vincoli al rispetto delle norme urbanistiche, di tutela artistico-storica e ambientale.

È quindi possibile affermare con certezza che si tratta della stessa identica norma di cui alla legge 10/1991, però riportata nel testo unico in materia edilizia; infatti, come visto, la disposizione di cui all'art. 26 della legge 10/1991 è letteralmente identica a quella di cui all'art. 17, comma 3, lett. e), del d.P.R. 380/2001, al netto delle due differenze suddette, le quali sono tuttavia del tutto ininfluenti quanto al merito ed al significato complessivo della previsione normativa.

Ciò detto, è necessario evidenziare come la disposizione recata dall'art. 26 della legge 10/1991 sia chiaramente riferita ai soli interventi strumentali alla produzione, al risparmio e all'uso razionale di energia negli e per gli edifici e non riguardi invece impianti di produzione di energia destinata alla vendita. In primo luogo, infatti, l'art. 26 è collocato nel titolo II della legge, intitolato *"Norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici"*, il cui primo articolo, nel definirne l'ambito di applicazione, stabilisce, al primo comma, che *"Sono regolati dalle norme del presente titolo i consumi di energia negli edifici pubblici e privati, qualunque ne sia la destinazione d'uso, nonché, mediante il disposto dell'articolo 31, l'esercizio e la manutenzione degli impianti esistenti"* (art. 25) ed al secondo che *"Nei casi di recupero del patrimonio edilizio esistente, l'applicazione del presente titolo è graduata in relazione al tipo di intervento, secondo la tipologia individuata dall'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457"* (art. 25). Inoltre, il medesimo art. 26 della legge 10/1991 reca in tutti i commi, compreso il primo in cui è prevista l'esclusione dal contributo di costruzione, disposizioni chiaramente sempre e solo riferite ad impianti a servizio di edifici: *"Gli interventi di utilizzo delle fonti di energia di cui all'art. 1 in edifici ed impianti industriali [...]"* e *"L'installazione di impianti solari e di pompe di calore da parte di installatori qualificati, destinati unicamente alla produzione di acqua calda e di aria negli edifici esistenti e negli spazi liberi privati annessi [...]"* (comma 1), *"Per gli interventi sugli edifici e sugli impianti volti al contenimento del consumo energetico ed all'utilizzazione delle fonti di energia di cui all'art. 1 [...] le pertinenti decisioni condominiali [...]"* (comma 2), *"Gli edifici pubblici e privati, qualunque ne sia la destinazione d'uso, e gli impianti non di processo ad essi associati [...]"* (comma 3), *"Gli impianti di riscaldamento al servizio di edifici di nuova costruzione [...]"* (comma 6), *"Negli edifici di proprietà pubblica o adibiti ad uso pubblico è fatto obbligo di soddisfare il fabbisogno energetico degli stessi favorendo il ricorso a fonti rinnovabili di energia [...]"* (comma 7), *"La progettazione di nuovi edifici pubblici deve prevedere la realizzazione di ogni impianto, opera ed installazione utili alla conservazione, al*



risparmio e all'uso razionale dell'energia [...]" (comma 8). Analogamente dispongono tutti gli articoli seguenti del capo, fino al 37, sempre riferiti ad interventi di tipo energetico su edifici e dettando specifiche prescrizioni, adempimenti e obblighi a carico dei proprietari degli edifici.

Ciò indubitabilmente posto, si tratta quindi di stabilire se la collocazione della medesima disposizione in un altro corpo normativo possa farle assumere una diversa e più ampia portata e se questo fosse l'effettivo intento del codificatore del testo unico.

Premesso che certezze assolute al riguardo non ve ne sono, trattandosi peraltro di normativa statale e non regionale, si ritiene più ragionevole interpretare la disposizione recata dall'art. 17, comma 3, lett. e), del d.P.R. 380/2001 attribuendole il medesimo significato e la stessa portata applicativa che essa ha nel contesto dell'art. 26 della legge 10/1991 e quindi riferirla agli impianti a servizio degli edifici e non ai parchi fotovoltaici o comunque agli impianti finalizzati alla sola produzione e vendita di energia.

In primo luogo perché questa è la lettura più logica, in quanto non vi sono apprezzabili motivi per ritenere che una diversa contestualizzazione di una disposizione valga a mutarne in modo sostanziale l'ambito di applicazione, estendendola a fattispecie del tutto diverse e non omogenee rispetto a quelle disciplinate dalla norma originaria.

Inoltre, pur nell'ottica del *favor* del legislatore per gli impianti relativi a fonti rinnovabili di energia, è difficile ravvisare una apprezzabile *ratio* nell'esclusione *in toto* dal contributo di costruzione per la realizzazione di impianti industriali destinati alla produzione di energia da commercializzare in veste imprenditoriale; questi, infatti, rispetto agli impianti funzionali agli edifici, non sono destinati all'autoconsumo e quindi al risparmio ed alla razionalizzazione del consumo energetico ed inoltre, per le dimensioni che necessariamente li caratterizzano, costituiscono una trasformazione del territorio di notevole rilievo ed impatto.

Non sembra quindi ravvisabile, nell'utilizzo delle medesime parole che nella norma originaria erano, e sono, relative agli impianti a servizio degli edifici, la chiara volontà del legislatore di estenderne in maniera così ampia la portata; piuttosto è invece da ritenere che l'interpretazione che amplierebbe l'ambito di applicazione della norma sia attribuibile esclusivamente al fatto che la disposizione sia stata estrapolata dal suo contesto originario, il titolo II della legge 10/1991, e quindi sia diventata per ciò solo suscettibile di una più ampia lettura e portata. Ciò anche alla luce della natura del testo unico, quale corpo normativo finalizzato ad unificare ed armonizzare le disposizioni esistenti.

Va anche detto, sotto questo profilo, che l'art. 17, in quanto recante fattispecie di esenzione dal contributo di costruzione, ha carattere tassativo e dunque per esso non è ammessa una interpretazione estensiva.

Ulteriore argomento a sostegno di questo orientamento è costituito dal fatto che le fattispecie di esonero originariamente previste dall'art. 9 della legge 10/1977 sono tutte confluite, con modifiche e correttivi, nell'art. 17 del d.P.R. 380/2001, con una sola eccezione. L'unica fattispecie che non si ritrova nel predetto art. 17 è costituita dalla lett. e) dell'art. 9 della legge 10/1977, che prevedeva la gratuità della concessione edilizia "*per le modifiche interne necessarie per migliorare le condizioni igieniche o statiche delle abitazioni, nonché per la realizzazione dei volumi tecnici che si rendano indispensabili a seguito della installazione di impianti tecnologici necessari per le esigenze delle abitazioni*". Dottrina autorevole ritiene che l'attuale disposizione sia l'erede di questa e quindi la riferisce chiaramente alle sole opere di contenimento energetico degli edifici e di conseguenza ne sottolinea la maggior ristrettezza in quanto la precedente ricomprendeva tutti i volumi tecnici necessari per l'installazione di impianti tecnologici (M.A. Sandulli, Testo unico dell'edilizia).

Per tutto quanto sopra detto si ritiene che l'interpretazione più aderente al testo normativo sia quella di applicare l'esonero dal contributo di costruzione previsto dall'art. 17, comma 3, lett. e), del d.P.R. 380/2001 alle sole opere volte al contenimento energetico degli edifici e non alla produzione industriale di energia e alla successiva commercializzazione.



REGIONE
LAZIO

Infine, va detto che non appare condivisibile l'interpretazione proposta dal Comune, secondo la quale l'esclusione recata dall'art. 17, comma 3, lett. e), del d.P.R. 380/2001 riguarderebbe solo il costo di costruzione mentre sarebbero invece sempre dovuti gli oneri di urbanizzazione.

L'art. 17 del d.P.R. 380/2001, infatti, esclude per le fattispecie elencate al comma 3 il contributo di costruzione, il quale si compone, ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. 380/2001, di una quota commisurata agli oneri di urbanizzazione ed una quota commisurata al costo di costruzione. Pertanto, l'esclusione recata dall'art. 17 dal contributo di costruzione, come detto da riferirsi ai soli impianti a servizio degli edifici, comporta necessariamente l'esclusione di entrambe le suddette componenti.

Infatti, se è vero che la terminologia impiegata dal legislatore può essere ambigua in quanto la rubrica dell'art. 16 definisce il contributo come "contributo per il rilascio del permesso di costruire", composto dalle quote suddette, mentre l'art. 17 lo denomina come "contributo di costruzione", è evidente che tale ultimo articolo tratta le riduzioni/esenzioni rispetto all'intero contributo, sia per quota oneri che per quota costo di costruzione, per cui la denominazione "contributo di costruzione", recata anche dal titolo della sezione II del d.P.R., ha valenza omnicomprensiva ed equivale alla denominazione "contributo per il rilascio del permesso di costruire". In tal senso è d'altronde palese il comma 4 dell'art. 17 che per gli interventi su immobili statali commisura espressamente il contributo di costruzione alle sole opere di urbanizzazione, così escludendo l'idea che esso possa coincidere con il solo costo di costruzione.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri.

Il funzionario
(dr. Stefano Levante)

Il Dirigente dell'Area
(dr.ssa Marina Ajello)

Il Direttore
(arch. Manuela Manetti)