

Publicato il 30/11/2018

**N. 01148/2018 REG.PROV.COLL.
N. 00255/2017 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 la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 255 del 2017, proposto da Raffaele Ciavarella e Leonarda De Ninis, rappresentati e difesi dagli avv.ti Elisa Plutino ed Emanuele Cordioli, con domicilio digitale presso l'indirizzo PEC indicato nell'atto introduttivo e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Plutino, in Brescia, alla via Antiche Mura n. 13

contro

- Ministero per i Beni e le Attività Culturali ed il Turismo, in persona del Ministro p.t.;
 - Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia, in persona del legale rappresentante;
- rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la quale sono domiciliati, in Brescia, alla via Santa Caterina n. 6;
- Comune di Brescia, in persona del Sindaco p.t. non costituito in giudizio

per l'annullamento

- dell'Autorizzazione paesaggistica semplificata, ai sensi dell'art. 146 del D.Lgs. 42/2004 e del D.P.R. 139/2010, n. 129/2016 rilasciata in data 16

dicembre 2016 dal Comune di Brescia – Responsabile del Settore Sportello Edilizia e notificata ai ricorrenti in data 23 dicembre 2016, nonché avverso il richiamato e presupposto parere vincolante prot. n. 0005153, espresso in data 29 novembre 2016 dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia, mediante i quali gli odierni ricorrenti sono stati autorizzati, sotto il profilo paesaggistico, ad eseguire le opere di isolamento esterno e di copertura dell'immobile di loro proprietà sito in Brescia, Via V. Trainini n. 81, ad esclusione della realizzazione dell'impianto fotovoltaico - nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione statale intimata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 novembre 2018 il dott. Roberto Politi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

In data 2 settembre 2016, gli odierni ricorrenti presentavano al Comune di Brescia – Settore Sportello Edilizia una richiesta di autorizzazione paesaggistica per interventi di “lieve entità”, mediante procedimento semplificato, ai sensi del D.P.R. 139/2010 e del D.Lgs. n. 42/2004, volta alla realizzazione di un cappotto su alcune parti delle pareti perimetrali dell'abitazione di loro proprietà, sita in Brescia, alla via V. Trainini n. 81, nonché alla realizzazione di un tetto ventilato, con installazione di impianto fotovoltaico.

Esaminata la documentazione da parte della Commissione Paesaggio, con comunicazione del 4 ottobre 2016 il responsabile del procedimento comunicava ai ricorrenti la necessità di integrare la suddetta richiesta con

dettagliata documentazione fotografica inerente lo stato dei luoghi, nonché elaborati grafici rappresentativi degli interventi richiesti.

Tale integrazione documentale veniva depositata in data 19 ottobre 2016.

Nella seduta del 26 ottobre 2016, la Commissione Paesaggio esprimeva parere favorevole all'istanza avanzata dai ricorrenti, giudicando *“L'intervento compatibile a condizione che i pannelli fotovoltaici coprano integralmente le falde (eliminando completamente i coppi), utilizzando, allo scopo, pannelli “finti” con le medesime caratteristiche di finitura e cromatiche dei fotovoltaici”*.

In data 31 ottobre 2016, i ricorrenti provvidero a depositare un'apposita integrazione progettuale, mediante la quale proponevano di realizzare pannelli fotovoltaici perfettamente integrati con la copertura dell'abitazione, apponendo finti pannelli aventi le medesime caratteristiche di finiture e cromatiche di quelli fotovoltaici, eventualmente di un colore simile a quelli dei tetti già esistenti.

Con comunicazione del 30 novembre 2016, il Responsabile del Settore Edilizia notificava ai ricorrenti copia del parere vincolante di compatibilità paesaggistica prot. n. 0005153 del 29 novembre 2016, con il quale la Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio esprimeva parere favorevole ad esclusione dell'impianto fotovoltaico.

A conclusione del procedimento, in data 23 dicembre 2016 il Comune di Brescia, adeguandosi al parere espresso dalla Soprintendenza, consegnava ai ricorrenti l'autorizzazione paesaggistica semplificata n. 129/2016, autorizzando i medesimi, sotto il profilo paesaggistico, ad eseguire le opere di isolamento esterno e di copertura dell'immobile di loro proprietà sito in Brescia, Via V. Trainini n. 81, ad esclusione della realizzazione dell'impianto fotovoltaico.

Assumono con il presente ricorso l'illegittimità *in parte qua* della predetta autorizzazione per i seguenti motivi:

Travisamento del fatto e difetto/ carenza di motivazione del provvedimento impugnato

Il parere negativo della soprintendenza, come sopra recepito dal Comune di Brescia, con conseguente diniego all'installazione dei pannelli solari, ha indicato come non compatibile l'opera *“ove l'immagine del paesaggio è fortemente connotata anche dalla forma e colore delle coperture degli edifici. L'influenza di questi valori paesaggistici ha conseguentemente condizionato la progettazione delle nuove costruzioni (nelle nuove espansioni e nelle lottizzazioni), ove si è generalmente ricorso all'uso, ma anche all'imposizione, di modelli tradizionali di copertura (tetti a padiglione o a capanna con manto di coppi) quali forme di mitigazione e compatibilità in zone di tutela paesaggistica, impiegando una copertura di tipo tradizionale, se è utilizzata proprio per rendere l'edificio compatibile con il paesaggio, sovrapporvi elementi tecnologici che ne snaturino l'aspetto e il significato, si configura come una contraddizione in termini”*.

Nel premettere che la propria abitazione sia collocata in un contesto residenziale cintato e quindi non affacciato alla pubblica via, escludono i ricorrenti la visibilità dei pannelli fotovoltaici dall'esterno o dalla pubblica via, dimostrandosi insussistente e alcuna incidenza dal punto di vista paesaggistico.

In ogni caso, la sempre crescente diffusione degli impianti fotovoltaici e la loro evoluzione anche estetica, ha inevitabilmente condizionato anche il comune giudizio estetico comune: siffatte installazioni non venendo più percepite come un fattore di disturbo visivo, ma come evoluzione dello stile costruttivo accettata dall'ordinamento e dalla sensibilità collettiva e quindi alla stregua di elementi normali di paesaggio.

Inoltre, nel medesimo contesto sarebbero presenti abitazioni sulle quali sono stati installati pannelli fotovoltaici di fattezze e di impatto visivo sicuramente accresciuti rispetto a quelli del progetto dei ricorrenti e sensibilmente più grandi, come dimostrato dalla documentazione fotografica dalla parte allegata. Inoltre, la Soprintendenza non avrebbe applicato la regola della proporzionalità, in quanto i pannelli fotovoltaici che intendono costruire i ricorrenti si fondono nell'edificio, senza creare ingombro visivo all'orizzonte,

anche in considerazione dell'ubicazione dell'immobile rispetto alla pubblica via.

Per tale ragione, sarebbero state sufficienti prescrizioni più dettagliate sulle misure di mitigazione, senza dover procedere al diniego integrale dell'autorizzazione richiesta.

Conclude parte ricorrente insistendo per l'accoglimento del gravame, con conseguente annullamento degli atti oggetto di censura.

L'Amministrazione statale intimata, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'infondatezza delle esposte doglianze, invocando la reiezione dell'impugnativa.

L'Amministrazione comunale di Brescia, ancorché ritualmente intimata, non si è costituita in giudizio.

La domanda di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato, dalla parte ricorrente proposta in via incidentale, è stata da questa Sezione accolta con ordinanza n. 166 del 28 marzo 2017.

Il ricorso viene ritenuto per la decisione alla pubblica udienza del 28 novembre 2018.

DIRITTO

1. Va, in primo luogo, evidenziato come questa Sezione, con la sopra citata ordinanza cautelare, abbia rilevato che:

- *“come già affermato da questo TAR in casi analoghi (v. sentenze n. 27 del 12 gennaio 2016, e n. 3726 del 4 ottobre 2010), poiché il passaggio alla produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo di interesse nazionale conforme al diritto comunitario (v. art. 11 del Dlgs. 3 marzo 2011 n. 28), non è più possibile applicare ai pannelli fotovoltaici categorie estetiche tradizionali, le quali condurrebbero inevitabilmente alla qualificazione di questi elementi come intrusioni”;*
- *“essendo cambiato il quadro normativo, e anche la sensibilità collettiva verso l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili, risulta inevitabilmente diverso anche il modo in cui sono valutate le modifiche all'aspetto tradizionale dei luoghi. Occorre quindi focalizzare*

l'attenzione sulle modalità con cui i pannelli fotovoltaici sono inseriti negli edifici che li ospitano e nel paesaggio circostante”;

- “una valutazione più rigorosa, ma non necessariamente ostativa, è ammissibile in relazione ai beni immobili dichiarati o qualificati ex lege di interesse culturale (v. parte seconda del Dlg. 42/2004) e in relazione agli edifici, o insiemi di edifici, per i quali sia riconosciuto uno specifico valore paesistico (v. art. 136 comma 1-b-c del Dlg. 42/2004), nonché a proposito degli edifici che negli strumenti urbanistici risultino espressamente sottoposti a particolari restrizioni conservative”;

- “quando il vincolo riguardi invece lo scenario nel quale l'edificio è inserito, le valutazioni circa la compatibilità paesistica dei pannelli fotovoltaici non possono basarsi sulla funzione degli stessi o sulla qualità dei materiali, per salvaguardare l'integrità dell'edificio secondo un modello edificatorio tradizionale, ma devono limitarsi a stabilire se le innovazioni, percepite nel contesto, siano fuori scala o dissonanti. In proposito, risulta decisiva non tanto la superficie dei pannelli ma la qualità dei lavori di inserimento nella falda”;

- “nel caso in esame, non viene modificata la sagoma dell'edificio, il quale rimane dunque percepibile allo stesso modo sotto il profilo architettonico. Per quanto riguarda i pannelli fotovoltaici, la prescrizione del Comune circa l'inserimento in falda garantisce una significativa cura dei dettagli (colore rosso mattone sia dei pannelli sia del resto della copertura, assenza di cornice e di rialzi rispetto della morfologia del tetto). L'eliminazione dei coppi (sostituiti con finti pannelli fotovoltaici) implica effettivamente la perdita di un materiale da costruzione tipico del luogo, ma è relativizzata dalla circostanza che la copertura è inserita in un contesto residenziale con cortine alberate (v. cartografie e ortofoto allegate alla relazione paesistica), e dunque non è immediatamente percepibile dal basso, mentre l'impatto visivo è diluito nella visione d'insieme e dall'alto (a una certa distanza, come è proprio dell'osservazione a fini paesistici)”;

conseguentemente, invitando la Soprintendenza, nel termine di 60 giorni dal deposito della predetta ordinanza, a *“formulare prescrizioni di dettaglio per migliorare il risultato estetico della posa dei pannelli fotovoltaici”.*

Tale adempimento non è stato posto in essere dalla Soprintendenza.

2. Di quanto sopra preso atto, va rammentato come l'autorizzazione paesistica debba essere congruamente motivata, esponendo le ragioni di effettiva compatibilità delle opere da realizzare con gli specifici valori paesistici dei luoghi.

Se è vero che il paesaggio è un valore costituzionale primario, l'Autorità amministrativa deve nondimeno operare un giudizio in concreto circa il rispetto, da parte dell'intervento progettato, delle esigenze connesse alla tutela del paesaggio stesso.

La determinazione dell'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione *de qua* non può, quindi, essere affidata a clausole di stile inidonee a dare conto dei concreti elementi di fatto e di diritto ostativi alla realizzazione dell'intervento, in quanto pregiudizievoli della tutela dell'interesse paesaggistico (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. II, 9 novembre 2016 n. 2321).

La motivazione dell'autorizzazione paesaggistica deve consentire il riscontro dell'idoneità dell'istruttoria, dell'apprezzamento di tutte le rilevanti circostanze di fatto e della non manifesta irragionevolezza della scelta effettuata sulla prevalenza di un valore in conflitto con quello tutelato in via primaria.

Ne discende che l'Autorità che esamini una domanda di autorizzazione paesaggistica deve manifestare la piena consapevolezza delle conseguenze derivanti dalla realizzazione delle opere, nonché della visibilità dell'intervento progettato nel più vasto contesto ambientale e non può fondarsi su affermazioni apodittiche, da cui non si evincano le specifiche caratteristiche dei luoghi e del progetto.

Deve, quindi, verificare se la realizzazione del progetto comporti una compromissione dell'area protetta, accertando in concreto la compatibilità dell'intervento con il mantenimento e l'integrità dei valori dei luoghi (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 10 ottobre 2016 n. 4650).

3. Tali imprescindibili elementi non si riscontrano nel parere della Soprintendenza.

Quest'ultimo, infatti, solo apparentemente si dimostra rispondente ad una valutazione in concreto della compatibilità paesaggistica dell'intervento, atteso che l'affermata connotazione dell'immagine del paesaggio *“anche dalla forma e colore delle coperture degli edifici”* condizionerebbe *“la progettazione delle nuove costruzioni ... ove si è generalmente ricorso all'uso, ma anche all'imposizione, di modelli tradizionali di copertura (tetti a padiglione o a capanna con manto di coppi) quali forme di mitigazione e compatibilità in zone di tutela paesaggistica”*: di talché l'impiego di *“una copertura di tipo tradizionale, ... utilizzata proprio per rendere l'edificio compatibile con il paesaggio”* renderebbe contraddittoria la sovrapposizione di *“elementi tecnologici che ne snaturino l'aspetto e il significato”*.

L'affermata non conformità dei pannelli fotovoltaici alla tutela paesaggistica sembra dunque rinvenirsi prevalentemente nell'aspetto cromatico (non meglio individuato) e nella *“tradizionalità”* delle coperture impiegate nella zona: di tal guisa che l'introduzione di elementi *“tecnologici”* (quali gli impianti fotovoltaici) sarebbe, inevitabilmente e comunque, precluso.

Viene, per l'effetto, ad essere imposta non già una colore maggiormente consona al contesto, bensì di non utilizzare affatto i pannelli.

4. Tale conclusione si rivela non proporzionata rispetto alle stesse valutazioni della Soprintendenza.

Se l'operato riferimento ai materiali (anch'esso non meglio dettagliato) si rivela generico, va poi rilevato come – secondo un orientamento che il Collegio condivide pienamente (come, peraltro, già affermato in sede cautelare) – la mera visibilità di pannelli fotovoltaici da punti di osservazione pubblici (anch'essa, tuttavia, non dimostrata in alcun modo nel parere avversato) non configura *ex se* un'ipotesi di incompatibilità paesaggistica, in quanto la presenza di impianti fotovoltaici sulla sommità degli edifici – pur innovando la tipologia e morfologia della copertura – non è più percepita come fattore di disturbo visivo, bensì come un'evoluzione dello stile costruttivo accettata dall'ordinamento e dalla sensibilità collettiva (cfr. T.A.R. Veneto, sez. II, 13 settembre 2013 n. 1104 e 25 gennaio 2012, n. 48).

Il *favor* legislativo per le fonti energetiche rinnovabili richiede di concentrare l'impedimento assoluto all'installazione di impianti fotovoltaici in zone sottoposte a vincolo paesistico unicamente nelle "aree non idonee" (in quanto tali, espressamente individuate), mentre negli altri casi, la compatibilità dell'impianto fotovoltaico con il suddetto vincolo deve essere esaminata tenendo conto del fatto che queste tecnologie sono ormai considerate elementi normali del paesaggio (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 21 febbraio 2018 n. 496; T.A.R. Brescia, sez. I, 17 dicembre 2010 n. 904).

In altre parole, la presenza di pannelli sulla sommità degli edifici non può più essere percepita soltanto come un fattore di disturbo visivo, ma anche come un'evoluzione dello stile costruttivo accettata dall'ordinamento e dalla sensibilità collettiva, purché non sia modificato l'assetto esteriore complessivo dell'area circostante, paesisticamente vincolata (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 19 giugno 2017, n. 1459; T.A.R. Toscana, sez. I, 9 marzo 2017, n. 357; Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 2012 n. 1799).

5. Le ragioni come sopra esposte conducono all'accoglimento del ricorso, con riveniente annullamento degli atti gravati.

Le spese di giudizio, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza e sono poste a carico del Ministero intimato; mentre possono formare oggetto di compensazione nei confronti del Comune, essendo l'autorizzazione paesaggistica sostanzialmente vincolata al parere della Soprintendenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti con esso impugnati.

Condanna la resistente Amministrazione statale al pagamento delle spese di giudizio in favore della parte ricorrente, in ragione di € 2.500,00 (Euro duemila e cinquecento/00), oltre accessori come per legge e refusione del contributo unificato, ove versato.

Spese compensate con riferimento al comune di Brescia.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 28 novembre 2018

con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente, Estensore

Mauro Pedron, Consigliere

Stefano Tenca, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Roberto Politi

IL SEGRETARIO