

Pubblicato il 22/11/2021

N. 00391/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00189/2020 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 Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 189 del 2020, proposto da Rodolfo Biello, rappresentato e difeso dall'avvocato Carmine Biasiello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Molise, Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio del Molise, in persona dei rispettivi legali rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Campobasso, via Insorti d'Ungheria n.74;

per l'annullamento:

- del provvedimento adottato il 18.5.2020 dalla Regione Molise (Servizio pianificazione e gestione territoriale e paesaggistica - tecnica delle costruzioni Ufficio autorizzazioni paesaggistiche), prot. n. 75328/2020. parere negativo n. 200105/is, comunicato in pari data;

– del preavviso di parere negativo della Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio del Molise, recante protocollo n. 3451-P del 13.5.2020;

– di qualunque altro atto prodromico, connesso e/o consequenziale rispetto ai summenzionati provvedimenti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Molise, del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e della Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio del Molise;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 novembre 2021 la dott.ssa Marianna Scali e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il sig. Biello Rodolfo con istanza del 12.03.2020 ha chiesto alla Regione Molise il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, con procedimento semplificato a norma dell'art. 146, comma 9, del d.lgs. n° 42/2004, per la realizzazione del seguente intervento: *“Installazione di pannelli fotovoltaici a servizio dell'abitazione, posti in aderenza al tetto con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda esposta a sud/ovest. L'impianto è composto da 14 pannelli fotovoltaici in policristallino della dimensione di circa 0,99 × 1,68 m, che occupano una superficie di circa 24 mq, con struttura in alluminio fissata in aderenza alla copertura sottostante. La potenza di ogni singolo pannello di 295 Wp per un totale impianto di 4.130 KWp.”.*

Con il presente ricorso il sig. Biello agisce per l'annullamento degli atti in epigrafe, denegativi del rilascio della predetta autorizzazione.

A fondamento del gravame l'interessato fa valere le seguenti censure:

1) violazione e/o falsa applicazione degli artt. 3 e 6 della l. n. 241/1990, dell'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004, comma 8, dell'art. 11, comma 7, del d.P.R. n. 31/2017; eccesso di potere sotto tutti i profili; errore nei presupposti di fatto e di diritto; illogicità; disparità di trattamento; difetto di istruttoria e di motivazione;

2) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990, dell'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004, comma 8, dell'art. 3, comma 1, e dell'art. 11, comma 7 del d.P.R. n. 31/2017; eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta, errata e/o omessa e/o insufficiente motivazione.

2. Le Amministrazioni intimare si sono costituite in giudizio in resistenza al ricorso deducendone l'infondatezza.

3. All'udienza pubblica del 3.11.2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è fondato.

4.1. Il Collegio reputa opportuno ricordare introduttivamente che l'installazione di pannelli fotovoltaici è incentivata dalla normativa nazionale ed europea, in coerenza con l'obiettivo, di interesse nazionale, della produzione di energia da fonti rinnovabili (cfr. il d.lgs. 28 marzo 2011, n. 28, recante "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE", e, in particolare, il suo articolo 11).

L'installazione dei pannelli fotovoltaici è vietata unicamente in aree considerate non idonee dalle Regioni (come, ad esempio, potrebbero essere i centri storici). Nelle altre ipotesi, la compatibilità del singolo impianto deve essere valutata caso per caso: ma questo senza obliterare l'importanza riconosciuta alle fonti di energia rinnovabili e alternative, e

tenendo nel debito conto il fatto che queste tecnologie sono ormai considerate elementi normali del paesaggio (in tal senso, tra le altre, cfr.: TAR Lombardia - Brescia, n. 904 del 2010, e TAR Toscana n. 357 del 2017). Sul punto sembra particolarmente opportuno richiamare l'orientamento giurisprudenziale, condiviso dal Collegio, secondo il quale la *“compatibilità delle innovazioni rispetto al vincolo paesaggistico va valutata diversamente a seconda della natura e dell'utilità delle singole opere; pertanto, l'installazione di pannelli fotovoltaici – attualmente considerati desiderabili per il contributo alla produzione di energia elettrica senza inconvenienti ambientali – non può essere vietata facendo riferimento alla loro semplice visibilità da punti di osservazioni pubblici, ma solo dando prova dell'assoluta incongruenza delle opere rispetto alle peculiarità del paesaggio”* (così: TAR Lombardia - Brescia n. 372 del 2010; conf. TAR Campania – Salerno, n. 235 del 2013; ID, n. 1458 del 2017; T.A.R. Toscana, n. 357 del 2017; Tar Lombardia – Milano, n. 496 del 2018; in senso sostanzialmente analogo cfr. Cons. Stato, n. 1799 del 2012).

4.2. Venendo al caso di specie, deve anzitutto rilevarsi che è incontestato che l'intervento proposto sia conforme alle prescrizioni contenute nell'art. 3, comma 1, lettera B.8, del d.P.R. n. 31/2017 (*“Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata”*). Tale disposizione prevede che i *“pannelli solari (termici o fotovoltaici) a servizio di singoli edifici”* debbano essere *“integrati nella configurazione delle coperture, o posti in aderenza ai tetti degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda degli edifici ricadenti fra quelli di cui all'art. 136, comma 1, lettere b e c del Codice, del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42”* (art. 3, comma 1, lettera B.8 del DPR 31/2017): e la descrizione dell'opera contenuta nell'istanza di cui in narrativa è pienamente aderente a tali previsioni.

Occorre altresì evidenziare che la Regione, chiamata a valutare l'istanza, aveva espresso su di essa un parere favorevole, proponendone l'accoglimento sulla base della seguente motivazione: *“l'intervento risulta compatibile con le norme del Piano Territoriale Paesistico Ambientale di Area Vasta n. 6 (medio Volturno Molisano), trattandosi di interventi assimilabili alla modalità A2 (DGR n. 1102 del 30 settembre 2010). L'intervento ricade in Area N1 (scheda 2/B) del Piano e in zona “B1” dello strumento urbanistico comunale.”*

A fronte di tali elementi la Soprintendenza, nel proprio preavviso di parere negativo, si è limitata ad opporre che l'*“intervento si presenta oltremodo impattante sotto l'aspetto percettivo-visivo e paesaggistico-ambientale. Le opere proposte, per i suoi materiali componenti e tipologia costruttiva confliggono con i parametri paesaggistico-architettonici dell'ambito in esame, costituito dall'insediamento urbano consolidato.”*. E tali affermazioni sono state confermate anche nel suo provvedimento finale, nel quale la Soprintendenza non ha ritenuto di prendere in considerazione i pur puntuali rilievi sollevati dall'istante a seguito del preavviso di parere negativo.

4.3. Orbene, a fronte degli elementi costituiti dal generale *favor* legislativo per la realizzazione di impianti fotovoltaici, dalla conformità dell'intervento in questione alle prescrizioni legislative volte a minimizzarne l'impatto visivo, e dall'esistenza, nello specifico, anche di una posizione regionale favorevole, è opinione del Collegio che fosse onere della Soprintendenza rendere un'analitica e ben approfondita motivazione a supporto del proprio diniego, al fine di far effettivamente comprendere perché la semplice realizzazione dei pannelli dovesse ritenersi incompatibile con i valori paesaggistici, architettonici e ambientali di riferimento.

La Soprintendenza, per contro, si è limitata ad affermare che *“Le opere*

proposte, per i suoi materiali componenti e tipologia costruttiva confliggono con i parametri paesaggistico-architettonici”.

Una siffatta apodittica motivazione, tuttavia, si manifesta già a tutta prima insufficiente, giacché non esplicita sotto quale profilo i “materiali componenti” e “la “tipologia costruttiva” confliggerebbero con i parametri paesaggistico-architettonici; né indica in alcun modo se sia possibile ovviare a tali supposte criticità con modifiche progettuali.

Né vale a giustificare il provvedimento impugnato la circostanza, pur menzionata, che l’edificio su cui dovrebbero essere collocati i pannelli si trovi in un “insediamento urbano”. Il punto non può, di per sé, rappresentare una causa ostativa all’intervento, atteso che, secondo quanto affermato dal ricorrente senza dare adito a specifica contestazione *ex adverso*, l’insediamento urbano ricomprende in realtà la quasi totalità del piccolo comune di Pozzilli. Anche sotto questo profilo, dunque, la motivazione della Soprintendenza risulta inadeguata a sorreggere il provvedimento in esame, in quanto porterebbe alla sproporzionata conclusione di una sostanziale preclusione alla realizzazione di pannelli fotovoltaici nell’intero Comune di Pozzilli (e in ogni altro simile sito).

Per quanto si è detto, per poter negare l’installazione di un impianto fotovoltaico e/o solare sulla sommità di un edificio l’Amministrazione dovrebbe specificamente dar conto dell’assoluta incongruenza dell’innovazione proposta rispetto alle peculiarità del paesaggio, non potendosi limitare, come invece ha fatto, ad una motivazione astratta e generica d’incompatibilità paesaggistica riferita, in termini sostanzialmente aprioristici, alla tipologia astratta d’impianto in questione.

Stante quanto precede, deve quindi ritenersi sussistente il vizio di difetto

di motivazione dedotto con entrambi i motivi del presente ricorso.

4.4. Considerazioni analoghe inducono all'accoglimento anche del secondo motivo di ricorso, nella parte in cui viene dedotta la violazione dell'articolo 11, comma 7, del d.P.R. 31/2017.

Tale disposizione, dopo aver posto l'onere in capo alla Soprintendenza di comunicare *“i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza e della proposta dell'amministrazione procedente, specificandoli in modo dettagliato”*, aggiunge che la stessa, *“ove intenda confermare il diniego sia tenuta a fornire specifica motivazione, con particolare riguardo alla non accoglibilità delle osservazioni o alla persistente incompatibilità del progetto adeguato con la tutela dei beni vincolati e ne dà contestualmente comunicazione all'autorità procedente.”*

Ora, nel caso di specie, a seguito del preavviso del parere negativo, l'istante aveva fatto pervenire le seguenti osservazioni:

- la zona oggetto di realizzazione dell'intervento riguarda una zona urbana classificata B1 – ristrutturazione e completamento – del vigente Programma di Fabbricazione e, quindi, la stessa si trova al di fuori dell'aggregato storico, di talché risulterebbe eccessivo ritenere che l'impianto proposto confligga *“con i parametri paesaggistico-architettonici dell'ambito in esame”*;
- l'impianto non è visibile dalle strade limitrofe ed appena percepibile dalla strada antistante l'accesso all'edificio in questione; pertanto non è corretto affermare che l'intervento si presenta impattante sotto l'aspetto percettivo-visivo e paesaggistico-ambientale;
- nella stessa area di intervento, inoltre, sono presenti altri impianti, analoghi a quello di cui all'istanza;
- l'impianto, infine, è realizzato conformemente alle prescrizioni di cui all'articolo 3, comma 1, della lettera B.8 del DPR 31/2017.

Ebbene, l'Amministrazione con il provvedimento impugnato ha

completamente omesso la disamina delle precise osservazioni testé dette, limitandosi meccanicamente a ribadire il proprio assunto di incompatibilità dell'opera con il contesto paesaggistico, ambientale e architettonico di riferimento, negli stessi termini già predicati con il richiamato preavviso.

Ne consegue dunque, oltre che il difetto di motivazione del provvedimento, la violazione del richiamato articolo 11, comma 7, del d.P.R. n. 31/2017.

4.5. Quest'ultimo comma risulta violato anche sotto l'ulteriore profilo, parimenti dedotto, della mancata indicazione, da parte dell'Amministrazione, delle *“modifiche indispensabili per la valutazione positiva del progetto”*, o, in alternativa, delle ragioni per cui lo stesso debba ritenersi insanabilmente *“incompatibile con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento”*.

In particolare, se le ragioni d'incompatibilità opposte andavano ricondotte ai *“materiali componenti”* e alla *“tipologia costruttiva”* – come sembra desumersi dalla lettura del provvedimento impugnato -, la Soprintendenza doveva allora indicare quali tipo di componenti, o quale tipologia costruttiva di pannelli fotovoltaici, dovessero essere utilizzati per risultare meglio inseriti nel contesto paesaggistico di riferimento.

In alternativa a ciò, la Soprintendenza avrebbe dovuto fornire una plausibile giustificazione in ordine all'assoluta incompatibilità dell'opera con i valori alla cui cura è preposta; e ciò partendo pur sempre dal presupposto che *“la presenza di pannelli sulla sommità degli edifici non deve 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”* (Cons. Stato n. 1799 del 2012). Ma si è

già visto in precedenza come nemmeno questa motivazione sia stata fornita.

4.6. Parimenti sussistente deve ritenersi il dedotto vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento.

Il ricorrente, invero, nel corso del presente giudizio ha allegato, senza essere in alcun modo contraddetto, che nel Comune di Pozzilli, e persino nelle immediate vicinanze del proprio edificio, sono stati già autorizzati impianti analoghi di pannelli fotovoltaici, di dimensioni anche superiori rispetto a quello di cui all'istanza, e relativi ad edifici siti sempre in zona B1- zona urbana, o addirittura in zona storica (a tal fine ha depositato specifica documentazione). Peraltro molti di questi impianti già assentiti, sempre secondo quanto allegato da parte ricorrente (e rimasto anche qui incontestato), sono anche ben visibili dalle strade principali, a differenza di quello in controversia, definito come non visibile dalle strade limitrofe e appena percepibile dalla strada secondaria.

5. Alla luce delle suesposte considerazioni il ricorso va pertanto senz'altro accolto.

6. Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c. Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati infatti dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione, e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso.

7. L'annullamento del parere della Soprintendenza si riflette in via derivata sul provvedimento denegativo della Regione, che è stato basato esclusivamente sul contenuto del parere soprintendentizio.

7. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, dispone l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Condanna le amministrazioni resistenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese di lite nei confronti del ricorrente, che liquida nella misura di euro 2.000,00, oltre alla restituzione del contributo unificato nella misura di quanto versato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 3 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Gaviano, Presidente

Marianna Scali, Referendario, Estensore

Francesco Avino, Referendario

L'ESTENSORE

Marianna Scali

IL PRESIDENTE

Nicola Gaviano

IL SEGRETARIO