

ENERGIA: Impianti fotovoltaici - Moduli fotovoltaici collocati su bene tutelato ex L. n. 42/2004 - Parere negativo della Soprintendenza - Illegittimità - Tecnologie considerate come “elementi normali” del paesaggio - Non costituiscono fattore di disturbo visivo ma “evoluzione dello stile costruttivo” - D.Lgs. n. 387/03 - Procedimento unico semplificato - Finalità - Implementazione delle infrastrutture strumentali alla produzione dell’energia pulita da fonti rinnovabili

Tar Puglia - Lecce, Sez. I, 11 ottobre 2022, n. 1577

“[...] Come già evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, “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” [...]. È altresì precisato che 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’ espressamente individuate dalla regione, 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 [...]. In altre parole “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” [...]; e d’altronde, in termini ancora più generali, il giudice amministrativo ha posto in rilievo che “ai sensi del D.Lgs. 29 dicembre 2003 n. 387 (recante Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità) le opere funzionali agli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile sono espressamente qualificate dalla legge come opere di pubblica utilità, in quanto la produzione di energia pulita è incentivata dalla legge in vista del perseguimento di preminenti finalità pubblicistiche correlate alla difesa dell’ambiente e dell’eco-sistema. Anche in vista del più proficuo raggiungimento di tale finalità, l’art. 12 del citato d.lgs. ha introdotto un procedimento unico semplificato per il rilascio delle autorizzazioni necessarie alla implementazione delle infrastrutture strumentali alla produzione dell’energia pulita da fonti rinnovabili. Tale premessa induce a ritenere che le motivazioni dell’eventuale diniego ... di autorizzazione paesaggistica alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile devono essere particolarmente stringenti, non potendo a tal fine ritenersi sufficiente che l’autorità preposta alla

tutela del vincolo paesaggistico rilevi una generica minor fruibilità del paesaggio sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica. Ogni nuova opera d'altronde ha una qualche incidenza sul paesaggio (che è costituito, secondo una delle definizioni più appropriate, dalla interazione tra le opere dell'uomo e la natura), di tal che il giudizio di compatibilità paesaggistica non può limitarsi a rilevare l'oggettività del novum sul paesaggio preesistente, posto che in tal modo ogni nuova opera, in quanto corpo estraneo rispetto al preesistente quadro paesaggistico, sarebbe di per sé non autorizzabile. Tali considerazioni impongono una più severa comparazione tra i diversi interessi coinvolti nel rilascio dei titoli abilitativi - ivi compreso quello paesaggistico - alla realizzazione ... di un impianto di energia elettrica da fonte rinnovabile (nella specie da fonte solare). Tale comparazione, infatti, nei casi in cui l'opera progettata dal privato ha una espressa qualificazione legale in termini di opera di pubblica utilità, non può ridursi all'esame della ordinaria contrapposizione interesse pubblico/interesse privato, che connota generalmente il tema della compatibilità paesaggistica negli ordinari interventi edilizi, ma impone una valutazione più analitica che si faccia carico di esaminare la complessità degli interessi coinvolti: la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici" [...]".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura e della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio Province di Brindisi e Lecce;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2022 il dott. Alessandro Cappadonia e uditi per le parti i difensori come da verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il Ministero della Cultura ha bandito un avviso pubblico finalizzato alle proposte di intervento per la "promozione dell'eco-efficienza e riduzione dei consumi energetici" nelle sale teatrali.

Il Comune di Galatina ha partecipato a detto avviso relativamente al Teatro comunale "Cavallino Bianco".

Per quel che è di interesse in questa sede, l'intervento proposto era costituito dal posizionamento di 7 moduli fotovoltaici collocati sulla copertura del Foyer.

Il progetto veniva trasmesso alla Soprintendenza per il prescritto parere *ex art.* 21 D.lgs. n. 42/2004, trattandosi di bene tutelato, in considerazione sia della sua stessa natura sia dell'età e della proprietà pubblica.

Con nota 17.06.2022 la Soprintendenza formulava i motivi ostativi, con i quali evidenziava quanto segue: *“1. L'intervento previsto, per soluzioni tecniche e progettuali, risulta inidoneo rispetto al valore tipologico e storico-architettonico del Cinema Teatro in quanto prevede l'installazione di un impianto fotovoltaico sulla copertura del Foyer che comporterebbe l'introduzione prolungata nel tempo di elementi tecnologici che per tipologia, tecnica costruttiva e materiali costitutivi risulterebbero avulsi dal bene culturale oggetto di intervento e in contrasto con i suoi valori storico-architettonici; 2. tale impianto inoltre, determinerebbe l'alterazione della spazialità architettonica propria del lastrico solare tipico della tradizione costruttiva salentina, concepito come luogo aperto completamente libero e percorribile e risulterebbe quale aggiunta incongrua dissonante rispetto alle caratteristiche costruttive dello stesso; 3. i pannelli fotovoltaici, sebbene non percepibili dalle pubbliche vie, sarebbero comunque visibili dalla visuale dall'alto che, grazie all'utilizzo delle tecnologie oggi disponibili, rappresenta una tipologia di fruizione e comunicazione delle immagini dei centri abitati sempre più diffusa; 4. la superficie dell'impianto fotovoltaico, anche in rapporto con quella della copertura del Foyer, risulterebbe di impatto visivo significativo rispetto alla lettura dei caratteri architettonici del fabbricato dalla visuale dall'alto”.*

Il Comune rispondeva con nota del 25.06.2022, ma con il provvedimento in questa sede gravato la Soprintendenza esprimeva il proprio parere negativo definitivo.

Il Comune di Galatina ha censurato l'anzidetto provvedimento lamentandone l'illegittimità per i seguenti motivi, così testualmente rubricati: I. Irragionevolezza manifesta – erroneo esercizio del potere – erroneità nei presupposti – sviamento di potere – violazione art. 97 Cost.; II. Violazione art. 97 Cost. – difetto di istruttoria – travisamento dei fatti.

Il ricorrente deduce che l'intervento proposto, cioè i pannelli solari, non sono percepibili dalla pubblica via, nel senso che, quale che sia la posizione in cui il cittadino si pone nella vista del bene, non riuscirà a percepire i manufatti di che trattasi. Come espressamente precisato nel provvedimento impugnato, la visibilità dei pannelli è possibile *“dalla visuale dall'alto che, grazie all'utilizzo delle tecnologie oggi disponibili, rappresenta una tipologia di fruizione e comunicazione delle immagini dei centri abitati sempre più diffusa”*. La pretesa tutela del bene culturale di cui si discute, attiene alla possibile visione attraverso droni, ma per quel che qui interessa, la temuta alterazione è ipoteticamente percepibile non dal *quisque de populo* e

nell'immediatezza, ma solo in particolari condizioni. Infine, il ricorrente deduce che la motivazione utilizzata dalla Soprintendenza è preordinata ad avversare in modo generalizzato i pannelli solari, perché evidentemente replicabile per ogni "*lastrico solare della tradizione costruttiva salentina*" esistente sul territorio.

In data 22 settembre 2022 si è costituito in giudizio il Ministero della Cultura per resistere al ricorso.

Risultano sussistenti i presupposti fissati dall'art. 60 del c.p.a. per la definizione del giudizio in esito alla fase cautelare.

Come già evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, "*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*" (T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 15 aprile 2022, n. 358; T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 28 febbraio 2022, n. 564). È altresì precisato che 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' espressamente individuate dalla regione, 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 (T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 22 luglio 2021, n. 1173; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 2 luglio 2021, n. 617; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 21 febbraio 2018, n. 496). In altre parole "*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*" (T.A.R. Molise, sez. I, 22 novembre 2021, n. 391; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 22 luglio 2021, n. 1173; Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 2012, n. 1799); e d'altronde, in termini ancora più generali, il giudice amministrativo ha posto in rilievo che "*ai sensi del D.Lgs. 29 dicembre 2003 n. 387 (recante Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) le opere funzionali agli impianti di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile sono espressamente qualificate dalla legge come opere di pubblica utilità, in quanto la produzione di energia pulita è incentivata dalla legge in vista del perseguimento di preminenti finalità pubblicistiche correlate alla difesa dell'ambiente e dell'ecosistema. Anche in vista del più proficuo raggiungimento di tale finalità, l'art. 12 del citato d.lgs. ha*

introdotto un procedimento unico semplificato per il rilascio delle autorizzazioni necessarie alla implementazione delle infrastrutture strumentali alla produzione dell'energia pulita da fonti rinnovabili. Tale premessa induce a ritenere che le motivazioni dell'eventuale diniego ... di autorizzazione paesaggistica alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile devono essere particolarmente stringenti, non potendo a tal fine ritenersi sufficiente che l'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico rilevi una generica minor fruibilità del paesaggio sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica. Ogni nuova opera d'altronde ha una qualche incidenza sul paesaggio (che è costituito, secondo una delle definizioni più appropriate, dalla interazione tra le opere dell'uomo e la natura), di tal che il giudizio di compatibilità paesaggistica non può limitarsi a rilevare l'oggettività del novum sul paesaggio preesistente, posto che in tal modo ogni nuova opera, in quanto corpo estraneo rispetto al preesistente quadro paesaggistico, sarebbe di per sé non autorizzabile. Tali considerazioni impongono una più severa comparazione tra i diversi interessi coinvolti nel rilascio dei titoli abilitativi - ivi compreso quello paesaggistico - alla realizzazione ... di un impianto di energia elettrica da fonte rinnovabile (nella specie da fonte solare). Tale comparazione, infatti, nei casi in cui l'opera progettata dal privato ha una espressa qualificazione legale in termini di opera di pubblica utilità, non può ridursi all'esame della ordinaria contrapposizione interesse pubblico/interesse privato, che connota generalmente il tema della compatibilità paesaggistica negli ordinari interventi edilizi, ma impone una valutazione più analitica che si faccia carico di esaminare la complessità degli interessi coinvolti: la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici" (Cons. Stato, sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201; cfr. altresì Cons. Stato, sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696).

Sulla base di quanto fin qui esposto il ricorso va dunque accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese di giudizio possono essere compensate per la particolarità delle questioni trattate – fermo il diritto del ricorrente alla rifusione del contributo unificato versato, alle condizioni di legge.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione Prima di Lecce, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 1036 del 2022 indicato in epigrafe, lo accoglie, nei sensi precisati in motivazione.

Spese compensate – fermo il diritto del ricorrente alla rifusione del contributo unificato versato, alle condizioni di legge.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Ettore Manca, Consigliere

Alessandro Cappadonia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Alessandro Cappadonia

IL PRESIDENTE

Antonio Pasca

IL SEGRETARIO
