

Autorizzazione paesistica in sanatoria per l'installazione di pannelli fotovoltaici sulla copertura di un edificio

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 12 gennaio 2016, n. 27 - Calderoni, pres.; Pedron, est. - Mischi (avv.ti Torresani e Avigni) c. Comune di Viadana (avv. Zanoni) ed a.

Ambiente - Autorizzazione paesistica in sanatoria per l'installazione di pannelli fotovoltaici sulla copertura di un edificio - Diniego - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente Massimiliano Mischi è proprietario di un edificio rurale (abitazione con fienile) situato nel Comune di Viadana, in frazione Salina (mappale n. 44). Sulla falda sud del fienile il ricorrente ha installato, senza previa autorizzazione paesistica, 45 pannelli fotovoltaici da 6 kWp, per una superficie complessiva pari a circa 72 mq. L'area è classificata come agricola, ed è sottoposta a vincolo paesistico ex art. 142 comma 1-c del Dlgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (fascia di 150 metri da corsi d'acqua).
2. Il Comune, con ordinanza del responsabile dello Sportello Unico Attività Produttive ed Edilizia n. 163 del 9 luglio 2013, ha ingiunto la rimozione dei pannelli abusivi.
3. In data 3 ottobre 2013 il ricorrente ha chiesto il rilascio del permesso di costruire in sanatoria e l'accertamento di conformità paesistica. Alla richiesta era allegata la relazione tecnico-paesistica dell'ing. Claudio Corniani.
4. Con nota del responsabile del procedimento di data 19 dicembre 2013 il Comune ha chiesto alla Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici di Brescia-Cremona-Mantova di esprimere il parere vincolante ex art. 167 comma 5 del Dlgs. 42/2004. Nella suddetta nota si propone il rilascio di un parere favorevole circa la compatibilità paesistica dell'installazione, tenuto conto della presenza nelle vicinanze (all'esterno della fascia vincolata) di impianti fotovoltaici di grandi dimensioni.
5. La Soprintendenza ha invece espresso, in data 12 febbraio 2014, parere vincolante negativo. La motivazione sviluppa in particolare i seguenti argomenti: (i) le coperture tradizionali formano spesso un quadro unitario e pittoresco; (ii) i pannelli fotovoltaici rappresentano un'alterazione incongrua della continuità materica e percettiva delle coperture, e producono una trasformazione lesiva delle caratteristiche tipologiche dell'ambito di riferimento; (iii) la messa a dimora di alberature non costituisce una misura di mitigazione sufficiente, in quanto attenua l'impatto sul paesaggio ma non sull'edificio.
6. Il Comune si è adeguato, negando l'autorizzazione paesistica in sanatoria con provvedimento del responsabile dello Sportello Unico Attività Produttive ed Edilizia del 17 aprile 2014.
7. Contro i suddetti provvedimenti il ricorrente ha presentato impugnazione con atto notificato il 27 giugno 2014 e depositato il 18 luglio 2014. Nel ricorso vengono evidenziati diversi profili di travisamento, in particolare per quanto riguarda la modesta percepibilità dei pannelli fotovoltaici da luoghi pubblici, la presenza di impianti fotovoltaici di grandi dimensioni a breve distanza nel medesimo contesto rurale, e la perfetta integrazione dell'installazione nella falda di copertura.
8. Il Comune e la Soprintendenza si sono costituiti in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso.
9. Sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni:
 - (a) per quanto riguarda la tempestività e l'ammissibilità del ricorso, si ritiene che l'impugnazione degli atti presupposti possa avvenire contestualmente alla presentazione del ricorso contro l'ultimo atto della serie (nello specifico, il diniego di sanatoria paesistica emesso dal Comune);
 - (b) dopo la notifica dell'ordinanza di rimozione, infatti, il ricorrente aveva l'alternativa tra l'immediata impugnazione in sede giudiziale e la ricerca di una soluzione in via amministrativa, attraverso la procedura di accertamento di conformità paesistica. Avendo scelto la seconda strada, il ricorrente poteva legittimamente attendere la pronuncia finale del Comune. La circostanza che il parere della Soprintendenza sia, contemporaneamente, un atto endoprocedimentale e una decisione vincolante può consentire un'impugnazione immediata, quando vi sia un interesse ad anticipare i tempi del giudizio, ma non crea un onere in questo senso. La certezza del diritto sulla posizione dell'amministrazione è in ogni caso collegata all'atto che formalmente chiude la procedura, la quale prima di tale momento potrebbe avere sviluppi ulteriori e diversi, qualora il Comune o il privato sottoponessero alla Soprintendenza elementi nuovi non considerati nel parere negativo;
 - (c) passando al merito, occorre sottolineare che l'installazione di pannelli fotovoltaici è attualmente incentivata, e resa obbligatoria per i nuovi edifici, in coerenza con l'obiettivo di interesse nazionale del passaggio alla produzione di energia da fonti rinnovabili (v. art. 11 del Dlgs. 3 marzo 2011 n. 28);
 - (d) pertanto, non è più possibile applicare ai pannelli fotovoltaici categorie estetiche tradizionali, le quali porterebbero inevitabilmente alla qualificazione di questi elementi come intrusioni (v. TAR Brescia Sez. I 4 ottobre 2010 n. 3726).

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

(e) valutazioni più conservative, ma non necessariamente ostative, sono ammissibili in relazione ai beni immobili dichiarati o qualificati *ex lege* di interesse culturale (v. parte seconda del Dlgs. 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 Dlgs. 42/2004), nonché a proposito degli edifici che negli strumenti urbanistici risultino espressamente sottoposti a particolari forme di tutela;

(f) quando il vincolo sia essenzialmente di natura ambientale, come nel caso in esame, l'osservazione si sposta invece dal singolo edificio allo scenario nel quale l'edificio è inserito. Le valutazioni circa la compatibilità paesistica dei pannelli fotovoltaici non possono quindi basarsi sulle caratteristiche costruttive, per tutelare una presunta conformità a modelli edificatori tradizionali, ma devono limitarsi a stabilire se le innovazioni, percepite nel contesto, siano fuori scala o dissonanti;

(g) diventa quindi decisiva non tanto la superficie dei pannelli fotovoltaici ma la qualità dei lavori di inserimento nella falda. Sotto questo profilo, la relazione tecnico-paesistica dell'ing. Corniani evidenzia una significativa cura dei dettagli (colore scuro dei pannelli, assenza di cornice e di rialzi in falda, rispetto della morfologia del tetto);

(h) per quanto riguarda gli aspetti propriamente paesistici, e in particolare il rischio di alterazione del contesto agricolo, la Soprintendenza ha omesso di valutare l'indicazione fornita dal Comune, oltre che dal ricorrente, circa la prossimità di impianti fotovoltaici di grandi dimensioni. È vero che si tratta di installazioni esterne alla zona vincolata, ma se l'edificio del ricorrente è visto come parte di un *continuum* agricolo, le caratteristiche assunte nel tempo dall'ambiente circostante dovrebbero comunque costituire un punto di riferimento. Non sarebbe infatti ragionevole imporre l'immodificabilità di una piccola porzione del territorio solo perché si trova più vicina a un corso d'acqua, quando strutture di grande impatto sono ormai stabilmente inserite nelle aree vicine, appartenenti al medesimo contesto agricolo;

(i) la Soprintendenza non ha poi applicato in alcun modo la regola della proporzionalità. Occorre infatti sottolineare che i pannelli fotovoltaici del ricorrente si fondono nell'edificio senza creare ingombro visivo sull'orizzonte, e possono essere schermati facilmente dai percorsi viari e dai punti di osservazione pubblici attraverso una cortina vegetale. Per tutelare il paesaggio sarebbero state quindi sufficienti prescrizioni più dettagliate sulle misure di mitigazione, mentre appare eccessivo il diniego integrale di sanatoria.

10. In conclusione, il ricorso deve essere accolto, con il conseguente annullamento degli atti impugnati. La Soprintendenza conserva il potere, da esercitare entro 60 giorni dal deposito della presente sentenza, di formulare prescrizioni di dettaglio sulle misure di mitigazione.

11. La complessità delle valutazioni paesistiche e la presenza di orientamenti giurisprudenziali contrastanti giustificano l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

12. Il contributo unificato è a carico del Comune ai sensi dell'art. 13 comma 6-*bis*.1 del DPR 30 maggio 2002 n. 115.

(Omissis)