

Publicato il 15/04/2022

N. 00358/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00277/2022 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

## SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm. ;  
sul ricorso numero di registro generale 277 del 2022, proposto da  
Giovanni Paganoni, rappresentato e difeso dall'avvocato Adriana Trovesi, con domicilio digitale  
come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ente Parco dei Colli di Bergamo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e  
difeso dall'avvocato Gemma Simolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Comune di Bergamo, non costituito in giudizio;  
Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia, in  
persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale  
dello Stato, domiciliata *ex lege* in Brescia, via S. Caterina, 6;

per l'annullamento

*in parte qua* del provvedimento di autorizzazione paesaggistica emesso dall'Ente Parco Dei Colli n.  
3/2022 e comunicato al ricorrente il 12 gennaio 2022;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ente Parco dei Colli di Bergamo e della Soprintendenza  
Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del 13 aprile 2022 il dott. Luca Pavia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Il 4 novembre 2021 il ricorrente ha presentato all'Ente Parco dei Colli un progetto di efficientamento energetico della propria abitazione che prevedeva, tra l'altro, la sostituzione degli attuali serramenti con altri in PVC "effetto legno" e l'installazione di pannelli fotovoltaici, che sarebbero stati "incassati" nel tetto e avrebbero avuto un colore analogo alla copertura originale.
2. In data 11 novembre 2021 la Commissione per il paesaggio dell'Ente Parco dei Colli ha prescritto l'utilizzo del legno per i serramenti e il posizionamento a terra dei pannelli fotovoltaici perché gli interventi così come proposti avrebbero compromesso «*l'immagine storica complessiva dove il sistema delle coperture in laterizio costituisce un elemento significativo*»
3. Il 24 novembre 2021 l'architetto progettista ha depositato un'integrazione documentale, con cui ha accettato la prescrizione dell'utilizzo del legno per i serramenti e ha evidenziato che, poiché l'immobile non sarebbe in alcun modo visibile dai vari punti di osservazione, l'installazione dei pannelli fotovoltaici sul tetto non avrebbe generato un danno al paesaggio.
4. Il 6 dicembre 2021 la Commissione *de qua* ha confermato la propria precedente determinazione e l'ha trasmessa alla Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia per il parere di competenza.
5. Stante il silenzio del menzionato ente e in omaggio alle disposizioni sul silenzio assenso previste dagli artt. 11 comma 6 d.P.R. 31/17 e 17-bis l. 241/90, il 12 gennaio 2022 l'amministrazione procedente ha rilasciato l'autorizzazione paesaggistica richiesta prescrivendo, per quanto qui di interesse, che l'impianto fotovoltaico non fosse collocato in falda di copertura ma eventualmente a terra o su strutture pertinenziali basse.
6. Con ricorso, notificato l'11 marzo 2022 e depositato il successivo 18 marzo, il ricorrente ha impugnato l'autorizzazione perché asseritamente illegittima.
7. In prossimità dell'udienza camerale le parti hanno depositato memorie e documenti nei termini di rito.
8. All'udienza camerale del 13 aprile 2022 la causa è stata trattenuta in decisione a seguito di discussione orale.

## DIRITTO

1. Con il primo motivo del ricorso il ricorrente asserisce che il provvedimento impugnato sarebbe affetto da difetto di motivazione poiché non esplicherebbe le ragioni per cui gli accorgimenti

proposti nel progetto non sarebbero idonei a rendere l'intervento compatibile con la tutela del paesaggio.

Il motivo è fondato e assorbente.

Preliminarmente, va rammentato che, secondo consolidati principi giurisprudenziali, l'autorizzazione paesaggistica e il suo eventuale diniego devono essere congruamente motivati attraverso l'esposizione delle ragioni di effettiva compatibilità o incompatibilità delle opere da realizzare con gli specifici valori paesistici dei luoghi. Se è vero, infatti, 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 multis*, T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 29 marzo 2021, n. 269; Cons. Stato, sez. II, 9 novembre 2016 n. 2321).

Poiché, quindi, la motivazione dell'autorizzazione paesaggistica (o del diniego della stessa) 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, l'Autorità che esamina la domanda di autorizzazione non può limitarsi a utilizzare affermazioni apodittiche ma è tenuta a verificare se la realizzazione del progetto comprometta effettivamente l'area protetta e se esso sia o meno compatibile con il mantenimento e l'integrità dei valori dei luoghi (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 24/08/2017, n. 1768; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 10 ottobre 2016 n. 4650).

Per quanto concerne, nello specifico, il rapporto tra compatibilità paesaggistica e installazione di impianti fotovoltaici, il Collegio rileva che, poiché la produzione di energia con fonti rinnovabili costituisce un obiettivo di interesse nazionale conforme al diritto comunitario, non è possibile applicare ai pannelli fotovoltaici categorie estetiche tradizionali, le quali condurrebbero inevitabilmente alla qualificazione di questi elementi come intrusioni. Una valutazione più rigorosa è, infatti, ammissibile in relazione ai beni immobili dichiarati o qualificati *ex lege* di interesse culturale, in relazione agli edifici, o insiemi di edifici, per i quali sia riconosciuto uno specifico valore paesistico, ovvero a proposito degli edifici che negli strumenti urbanistici risultino espressamente sottoposti a particolari restrizioni conservative. Al contrario, qualora il vincolo riguardi 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.

Ne discende che *«le motivazioni dell'eventuale diniego (seppur parziale) di autorizzazione paesaggistica alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile devono essere particolarmente stringenti, non potendo 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. Infatti, 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. Di conseguenza, occorre una severa comparazione tra i diversi interessi coinvolti nel rilascio dei titoli abilitativi — ivi compreso quello paesaggistico — alla realizzazione ed al mantenimento di un impianto di energia elettrica da fonte rinnovabile. Tale comparazione, infatti, nei casi in cui l'opera progettata o realizzata dal privato ha*

*una espressa qualificazione legale in termini di opera di pubblica utilità, soggetta fra l'altro a finanziamenti agevolati (a pena di decadenza senza il rispetto di tempi adeguati) non può ridursi all'esame dell'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. Ciò in quanto la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa attività che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici» (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 9 giugno 2020 n. 3696).*

Ciò posto, dall'esame degli atti di causa, è emerso come il diniego alla richiesta di autorizzazione all'installazione dell'impianto fotovoltaico sia stato giustificato dall'evidente «storicità del manufatto e la sua collocazione all'interno del complesso della Valle d'Astino» nonché dal fatto l'opera richiesta ne «comprometterebbe l'immagine storica». Si tratta evidentemente di una formula apodittica e generale avulsa da ogni concretizzazione al caso di specie e, pertanto, inidonea ad assicurare l'auspicato contemperamento di interessi di cui si è detto. Anche perché, secondo un orientamento che il Collegio condivide pienamente, anche qualora fosse stata dimostrata la visibilità dei pannelli fotovoltaici da punti di osservazione pubblici, essa non configurerebbe *ex se* un'ipotesi di incompatibilità paesaggistica. 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 motivo è, quindi, fondato e il provvedimento impugnato deve essere annullato.

2. Per quanto riguarda, infine, la domanda risarcitoria, il Collegio ritiene che essa sia allo stato infondata perché, anche alla luce della presente decisione, non è stato dimostrato né che in sede di riedizione del potere l'amministrazione precedente autorizzi il ricorrente alla realizzazione dell'opera né che qualora ciò avvenisse egli non riesca a fruire del menzionato incentivo statale.

3. Alla luce delle considerazioni effettuate il ricorso è fondato, nella parte in cui il ricorrente chiede l'annullamento dei provvedimenti impugnati, mentre non sussistono, allo stato, i presupposti per accogliere la domanda risarcitoria.

4. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

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 annulla il provvedimento impugnato.

Condanna i resistenti al pagamento delle spese di lite che quantifica in euro 1.500,00 (millecinquecento/00) oltre oneri di legge a carico dell'Ente Parco dei Colli di Bergamo e in altrettanti 1.500,00 (millecinquecento/00) a carico della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Bergamo e Brescia, oltre al rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del 13 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Ariberto Sabino Limongelli, Presidente FF

Alessandra Tagliasacchi, Consigliere

Luca Pavia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Luca Pavia

IL PRESIDENTE

Ariberto Sabino Limongelli

IL SEGRETARIO