

BENI CULTURALI: Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Salerno, sentenza 3 gennaio 2024, n. 73 in Il Foro Amministrativo, n. 1/2024, pag. 103

1. Beni culturali – Bellezze naturali (tutela delle) – Vincoli – paesaggistici e ambientali – Pannelli fotovoltaici – Mera visibilità da punti di osservazione pubblici – Non configura ex se un’ipotesi di incompatibilità paesaggistica

1. La mera visibilità di pannelli fotovoltaici da punti di osservazione pubblici 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 la 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, purché non sia modificato l’assetto esteriore complessivo dell’area circostante, paesisticamente vincolata. Il favor legislativo per le fonti energetiche rinnovabili richiede di concentrare l’impedimento assoluto all’installazione di impianti fotovoltaici in zone sottoposte a vincolo paesaggistico 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 della circostanza che queste tecnologie sono ormai considerate elementi normali del paesaggio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura e dell’Ente Parco Nazionale del Cilento Vallo di Diano e Alburni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2023 il dott. Olindo Di Popolo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

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

Premesso che:

- col ricorso in epigrafe, Leone Assunta (in appresso, L. A.) impugnava, chiedendone l’annullamento, previa adozione di idonee misure cautelari: -- il provvedimento n. 69 del 23 ottobre 2023 (trasmesso con nota del 23 ottobre 2023, prot. n. 9344), col quale il Responsabile del Servizio Ufficio Tecnico del Comune di Pisciotta aveva rigettato l’istanza di autorizzazione paesaggistica prot. n. 8869 del 10 ottobre 2022, avente per oggetto l’installazione di n. 8 pannelli fotovoltaici (nell’ambito dell’intervento di cui alla CILA ex art. 119 del d.l. n. 34/2020, conv. in l. n. 77/2020, c.d. CILA Superbonus 110% o CILAS, del 15 ottobre 2021) sull’area pertinenziale all’immobile residenziale ubicato in Pisciotta, località Valle di Marco, censito in catasto al foglio 36, particella 283, sub 12, nonché ricadente in zona assoggettata a vincolo paesaggistico giusta d.m. 8 novembre 1968; -- il parere del 18 ottobre 2023, prot. n. 23925-P, col quale la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Salerno e Avellino (in appresso, Soprintendenza di Salerno e Avellino), previa comunicazione ex art. 10 bis della l. n. 241/1990 di cui alla nota del 25 settembre 2023, prot. n. 21797-P (trasmessa con nota comunale del 27 settembre 2023, prot. n. 8659), si era espressa negativamente in merito all’autorizzazione paesaggistica richiesta con l’istanza del 10 ottobre 2022,

prot. n. 8869; -- il parere negativo della Commissione Locale per il Paesaggio (CLP) di Pisciotta, riportato nei verbali di seduta n. 48 del 16 giugno 2023 e n. 72 del 29 settembre 2023;

- il gravato pronunciamento soprintendentizio sfavorevole era essenzialmente incentrato sulla considerazione che la progettata installazione di n. 8 pannelli fotovoltaici, in quanto percepibile da diversi punti di vista, avrebbe compromesso i tratti caratteristici della località protetta, costituiti, segnatamente, dalla presenza della cultivar dell'ulivo pisciottano sul declivio collinare di localizzazione dell'intervento;

- in dettaglio, a tenore del parere del 18 ottobre 2023, prot. n. 23925-P: «... i moduli fotovoltaici previsti (l'impianto è costituito dai n. 8 pannelli fotovoltaici zavorrati su blocchi di cemento, di dimensioni pari a 1,20 m x 2,07 m distribuiti in duplice fila) sarebbero visibili da diversi punti di vista e risulterebbero, in ordine all'estensione, ai cromatismi ed al trattamento superficiale riflettente, estremamente stridenti rispetto all'ambito, di tipo prettamente rurale/agricolo, nel quale si collocano, costituendo elementi di detrimento della incomparabile bellezza riconosciuta nel suddetto d.m. [8 novembre 1968] ... La proposta progettuale non tiene conto dell'ambito interessato dall'intervento, la cui valenza paesaggistica è costituita principalmente dalla densa e diffusa presenza di piante di ulivo uniche in Italia, appartenenti alla cultivar dell'ulivo pisciottano, il loro "maestoso ammanto" è indicato, del resto, tra le motivazioni principali poste alla base della dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area; la variegata morfologia collinare in cui il lotto interessato dall'intervento si colloca, gli ammantamenti di ulivi e la macchia mediterranea, costituiscono elementi di rilievo identitari del territorio e vanno considerati nel loro insieme come prezioso e fondante elemento costitutivo del paesaggio e attentamente salvaguardati, evitando pertanto l'intrusione al loro interno di manufatti che potrebbero alterare gravemente con il loro propagarsi e aggregarsi, l'attuale configurazione del paesaggio; il progetto dell'impianto fotovoltaico come descritto negli elaborati progettuali, se realizzato, determinerebbe una compromissione dei tratti caratteristici della località protetta che sono la ragione stessa per cui la medesima zona è stata sottoposta a vincolo paesaggistico con il d.m. 8 novembre 1968 che ne ha riconosciuto il notevole interesse pubblico ex lege n. 1497/1939 poiché: "riconosciuto che la zona predetta ha notevole interesse pubblico perché la costa e le spiagge di Pisciotta, che formano un tutt'uno con la zona litoranea di Palinuro, per la particolare suggestività, oltre che per i continui scorci panoramici sul litorale, anche per il maestoso ammanto di ulivi secolari, che si spinge fin sullo arenile, conferendo al paesaggio un singolare aspetto agreste spiccatamente mediterraneo, forma un quadro naturale di eccezionale bellezza e l'abitato di Pisciotta, poi, col suo ridente agglomerato urbano posto su una amena collina rivestito di ulivi, circondato dalla strada statale, da cui si godono quadri naturali e punti di vista di singolare valore paesaggistico forma un complesso

di cose immobili aventi valore estetico e tradizionale in cui l'opera dell'uomo mirabilmente si fonde con la natura"»;

- nell'avversare siffatta determinazione, la ricorrente, con esposizione non propriamente improntata al canone di sinteticità ex art. 3, comma 2, cod. proc. amm., deduceva, in estrema sintesi, che: a) la documentazione a corredo dell'istanza di autorizzazione paesaggistica prot. n. 8869 del 10 ottobre 2022 sarebbe stata trasmessa dal Comune di Pisciotta alla Soprintendenza di Salerno e Avellino con notevole ritardo, e cioè solo con nota del 30 agosto 2023, prot. n. 7768; b) in violazione dell'art. 10 bis della l. n. 241/1990, l'organo periferico ministeriale non avrebbe tenuto adeguatamente conto delle osservazioni rassegnate dall'interessata al preavviso di parere sfavorevole prot. n. 21797-P del 25 settembre 2023; c) in difetto di istruttoria e di motivazione, esso avrebbe, inoltre, fondato il proprio convincimento negativo sul mero rilievo, stereotipo ed apodittico, dell'incompatibilità dei previsti elementi riflettenti rispetto al contesto territoriale di riferimento, senza averne verificato in concreto la ridotta portata impattante sulla vegetazione e sull'orografia esistente (trattandosi di un piccolo impianto, non percepibile da punti esterni di osservazione, localizzato su un'area prossima al fabbricato e priva di essenze arboree) e senza averne bilanciato la relativa incidenza paesaggistica col favor ordinamentale per l'allestimento delle fonti energetiche rinnovabili;

- costituitosi in giudizio l'intimato Ministero della Cultura, unitamente all'Ente Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni, eccepiva l'infondatezza del gravame esperito ex adverso;

- il ricorso veniva chiamato all'udienza del 19 dicembre 2023 per la trattazione dell'incidente cautelare;

- nell'udienza camerale emergeva che la causa era matura per la definizione immediata nel merito, essendo integro il contraddittorio, completa l'istruttoria e sussistendo gli altri presupposti di legge;

- le parti venivano sentite, oltre che sulla domanda cautelare, sulla possibilità di definizione del ricorso nel merito e su tutte le questioni di fatto e di diritto che la definizione nel merito pone;

Considerato che:

- in materia di fonti energetiche rinnovabili, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato costituiscono attuazione delle direttive comunitarie che manifestano un favor per l'allestimento di tali risorse, ponendo le condizioni per una adeguata diffusione dei relativi impianti produttivi (cfr., ex multis, Corte Cost., n. 106/2020);

- con specifico riferimento alla disciplina paesaggistica degli interventi di installazione di impianti fotovoltaici, giova rammentare che, a tenore dell'art. 7 bis, comma 5, del d.lgs. n. 28/2011: «l'installazione, con qualunque modalità, anche nelle zone A degli strumenti urbanistici comunali, come individuate ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici, come definiti alla voce 32 dell'allegato A al

regolamento edilizio tipo ... non sono subordinate all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, ivi compresi quelli previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, a eccezione degli impianti installati in aree o immobili di cui all'articolo 136, comma 1, lettere b e c, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, individuati mediante apposito provvedimento amministrativo ai sensi degli articoli da 138 a 141 e fermo restando quanto previsto dagli articoli 21 e 157 del medesimo codice. In presenza dei vincoli di cui al primo periodo, la realizzazione degli interventi ivi indicati è consentita previo rilascio dell'autorizzazione da parte dell'amministrazione competente ai sensi del citato codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004. Le disposizioni del primo periodo si applicano anche in presenza di vincoli ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettera c, del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, ai soli fini dell'installazione di pannelli integrati nelle coperture non visibili dagli spazi pubblici esterni e dai punti di vista panoramici, eccettuate le coperture i cui manti siano realizzati in materiali della tradizione locale»;

- secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, la mera visibilità di pannelli fotovoltaici da punti di osservazione pubblici non configura ex se una 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, purché non sia modificato l'assetto esteriore complessivo dell'area circostante, paesisticamente vincolata (cfr. TAR Veneto, Venezia, sez. II, n. 1104/2013; TAR Sicilia, Catania, sez. I, n. 1459/2017; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, n. 296/2021; n. 617/2021; TAR Campania, Salerno, sez. II, n. 564/2022);

- in questo senso, la Sezione – nelle sentenze n. 564/2022, n. 2945/2022, n. 3104/2022 e n. 3285/2022 – ha statuito 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 paesaggistico 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 della circostanza che queste tecnologie sono ormai considerate elementi normali del paesaggio (cfr. TAR Lombardia, Brescia, n. 904/2010; TAR Toscana, Firenze, n. 357/2017; TAR Sicilia, Catania, sez. I, n. 1459/2017);

- in simili fattispecie, vengono in rilievo pariordinati e concorrenti – ancorché potenzialmente antagonisti – interessi pubblici, entrambi di matrice ambientale, e cioè, da un lato, la tutela del

paesaggio e, d'altro lato, la promozione delle fonti energetiche rinnovabili, finalizzate al contenimento ed alla riduzione dei fenomeni di inquinamento, che richiedono un rigoroso ed analitico bilanciamento, onde stabilire a quale di essi occorra annettere prevalenza nel caso concreto;

- ciò posto, come statuito da Cons. Stato, sez. VI, n. 1201/2016, “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 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 – prosegue la decisione richiamata – 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 ... 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 (in particolare, consentendo l'esercizio di un'agricoltura sostenibile e la conservazione dell'ecosistema, entrambe precondizioni alla conservazione del paesaggio rurale) (cfr., in tal senso, anche TAR Campania, Salerno, sez. II, n. 1458/2017)»;

- ciò posto, nella specie, la Soprintendenza di Salerno e Avellino non risulta aver fatto buon governo dei principi ordinamentali dianzi declinati, essendosi limitata a inferire, in via automatica ed apodittica, dalla mera circostanza della prevista installazione di pannelli fotovoltaici l'alterazione dell'equilibrio paesaggistico del contesto territoriale di riferimento, in termini di generica compromissione delle visuali panoramiche prospettanti sugli elementi vegetazionali ed orografici caratterizzanti, senza operare alcun bilanciamento con le concorrenti esigenze di promozione delle fonti energetiche rinnovabili;

- tanto, a fronte della seguente rappresentazione progettuale fornita in sede di relazione paesaggistica a corredo dell'istanza del 10 ottobre 2022, prot. n. 8869: «L'opera oggetto della presente, prevede l'installazione di n. 8 pannelli fotovoltaici zavorrati, di dimensioni pari a 1,20 m x 2,07 m distribuiti in duplice fila con spazio di interposizione pari a 0,90 m. L'impianto occuperà circa 20,88 mq di area libera di pertinenza di civile abitazione. Il sistema di fissaggio è realizzato mediante zavorre in calcestruzzo vibrato e rinforzato che svolgono sia la funzione di supporto che di zavorra ai pannelli fotovoltaici e non devono essere fissati al suolo ma solo appoggiati. I pannelli fotovoltaici sono agganciati al supporto dotato di boccola M8 tramite apposite graffe centrali. Questo sistema permette di avere i pannelli a quota +0.00 anteriormente e a quota +0.40 posteriormente. Il principio progettuale è di massimizzare la captazione della radiazione solare, mediante esposizione ottimale di questi ultimi, nel rispetto della zona naturale in cui si collocano non modificando l'assetto esteriore complessivo dell'area tutelata (naturale pendenza dei terreni e dell'assetto idrogeologico dei suoli). La tipologia di installazione non prevede effetti conseguenti sull'area tutelata, in quanto trattasi di installazione che andrà collocata in modo coerente con l'orografia del terreno evitando riporti di terra e sbancamenti, salvaguardando attentamente gli elementi arborei, la vegetazione e le visuali panoramiche non alterando la percezione del paesaggio. Inoltre, consente di ridurre l'impatto ambientale e promuovere la qualificazione energetica dell'edificio»;

- nonché a fronte delle seguenti argomentazioni, rassegnate dall'interessata in sede di osservazioni del 29 settembre 2023, prot. n. 22302-A: «Le ortofoto aeree e il rilievo fotografico condotto sulla viabilità principale e secondaria (SR 447 racc, via Valle) e sulla viabilità locale (traversa a servizio delle abitazioni), permettono di avere una visione da punti dai quali è possibile cogliere con completezza il contesto in cui si colloca l'intervento, delineando i limiti della proprietà in oggetto, la quale non risulta interessata da elementi arborei di pregio e non risulta visibile da spazi pubblici esterni e/o belvedere accessibili al pubblico per via di barriere architettoniche e percettive (edifici di civile abitazione, vegetazione autoctona ecc.) ... È stata effettuata un'analisi di intervisibilità teorica per una valutazione di impatto visivo. Fissati dei punti di osservazione, si stabilisce l'entità delle percezioni che la realizzazione di una determinata opera ha sulla conformazione dei luoghi. Essendo basata su un modello teorico l'analisi, condotta con apposito software, tiene conto del solo andamento del suolo e non di eventuali barriere visive. Nel caso specifico, ci si pone quale punto di osservazione la porzione di suolo interessata dall'installazione dei pannelli a quota prossima allo zero. Rispetto al lotto vengono evidenziate con colorazione verde, le aree in cui è possibile che l'impianto sia visibile. Trattandosi di un'analisi prettamente teorica, il software pone il punto di osservazione a quota non inferiore a 2,00 m e non considera le barriere architettoniche e visive quali edifici, vegetazione autoctona ecc. presenti. Essendo l'impianto in oggetto collocato ad una quota prossima allo zero,

anteposto al fabbricato di civile abitazione ed attorniato dalla vegetazione adagiata su terreni scoscesi declinanti verso la marina, risulta non visibile da spazi esterni accessibili al pubblico e quindi non percepito come fattore di disturbo visivo»;

Ritenuto, in conclusione, che:

- stante la ravvisata fondatezza dei profili di censura dianzi scrutinati, ed assorbiti quelli ulteriori, il ricorso in epigrafe va accolto, con conseguente annullamento dei provvedimenti con esso impugnati;
- quanto alle spese di lite, appare equo disporre l'integrale compensazione tra le parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla i provvedimenti con esso impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere, Estensore

Laura Zoppo, Referendario