

Consiglio di Stato, Sezione Quarta, Sentenza n. 1341 del 18 febbraio 2025

Installazione pannelli fotovoltaici – Area vincolata – Procedura semplificata – Non applicabile se immobile ha caratteristico aspetto con valore estetico e tradizionale

Pubblicato il 18/02/2025

N. 01341/2025REG.PROV.COLL.

N. 10155/2023 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10155 del 2023, proposto dal signor (...), rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

contro

il Comune di (...), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

il Ministero (...), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per la riforma

della sentenza n. 2398 del 2023 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania - Salerno, Sezione Seconda.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di (...) e del Ministero (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2024 il Cons. Eugenio Tagliasacchi e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in epigrafe, il signor (...) ha impugnato la sentenza n. 2398 del 2023 del T.a.r. Campania - Salerno, con cui è stato dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado e sono stati respinti i motivi aggiunti dal medesimo proposti per l'annullamento, quanto al ricorso introduttivo, del provvedimento dell'8 marzo 2023 del Comune di (...), con cui è stata inibita l'attività edilizia di cui alla Comunicazione di Inizio Lavori assunta al protocollo comunale n. 3843 del 20 febbraio 2023 e, quanto ai motivi aggiunti, del provvedimento del 28 giugno 2023 prot. 21/2023 del Responsabile del Servizio Edilizia Privata del Comune di (...), per il cui tramite è stata respinta l'anzidetta Comunicazione di Inizio Lavori.

2. Occorre premettere, in punto di fatto, che il ricorrente e odierno appellante è proprietario di un appartamento sito nel Comune di (...), in via (...), catastalmente identificato al foglio n. (...), particella n. (...), che, nella prospettazione dell'appellante, sarebbe stato costruito in elevazione rispetto a un immobile preesistente e risalirebbe agli anni '50 del Novecento.

In data 13 dicembre 2022, il signor (...) ha presentato al Comune di (...) una Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA) per l'installazione di otto pannelli fotovoltaici sul tetto di copertura, nell'ambito dei lavori di efficientamento energetico di cui al "*super eco bonus 110*". Tali pannelli nella prospettazione dello stesso appellante dovrebbero essere "*adagiati sul manto di tegole*".

Successivamente l'appellante ha appreso della modifica apportata dall'art. 9 della l. 27 aprile 2022, n. 34, di conversione del d.l. 1 marzo 2022, n. 17, a seguito della quale, a suo avviso, il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica non sarebbe più stato necessario per gli immobili “*del tipo di quello di sua proprietà*”. Per tale ragione, il signor (...) ha dunque presentato al Comune di (...) la già menzionata Comunicazione di Inizio Lavori (C.I.L.), assunta al protocollo comunale n. 3843 del 20 febbraio 2023; contestualmente il medesimo ha altresì trasmesso una “missiva” con cui, da un lato, ha evidenziato come non fosse più necessaria l'autorizzazione paesaggistica e, dall'altro lato, ha espressamente rinunciato alla C.I.L.A. del 13 dicembre 2022, dando inizio all'installazione dei pannelli fotovoltaici.

Tuttavia, quindici giorni dopo la presentazione della C.I.L., il responsabile del Servizio Edilizia Privata del Comune di (...), con il citato provvedimento dell'8 marzo 2023, ha inibito l'attività edilizia di cui alla C.I.L. stessa e, pertanto, il signor (...) ha proposto il ricorso introduttivo del presente giudizio, poi integrato da motivi aggiunti per l'annullamento del provvedimento del 28 giugno 2023 prot. 21/2023.

3. Con l'impugnata sentenza n. 2398 del 2023, come già rilevato, il T.a.r. ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo e ha respinto i motivi aggiunti ritenendo che risultasse dimostrata dalla documentazione in atti e dalla motivazione del provvedimento impugnato la riconducibilità dell'immobile in questione tra quelli per i quali non è configurabile il diritto alla libera installazione dei pannelli solari, trattandosi di un immobile vincolato ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004, in considerazione del decreto di vincolo sull'area. Sotto un diverso profilo, il T.a.r. ha rilevato come i pannelli – in base alla documentazione fotografica in atti – non risultassero “*integrati*” nel tetto. Da ultimo, ad avviso del T.a.r., era da reputarsi infondata anche la censura concernente la violazione dell'ordinanza cautelare n. 169 del 2023, posto che tale

ordinanza aveva imposto esclusivamente il riesame in contraddittorio ma non anche un sopralluogo congiunto.

4. Avverso tale sentenza ha proposto appello il signor (...), formulando due motivi di gravame, con la precisazione che non è stato impugnato il capo della sentenza che ha dichiarato l'improcedibilità del ricorso introduttivo, che, dunque, è passato in giudicato.

4.1. Con il primo motivo di gravame, l'appellante ha censurato la sentenza con riferimento alla prospettata violazione dell'ordinanza cautelare, sostenendo che prima dell'adozione del provvedimento di rigetto non vi sia stato "*l'esame in contraddittorio*" prescritto dall'ordinanza stessa.

4.2. Con il secondo articolato motivo, ha contestato la parte della sentenza in cui il giudice di primo grado ha ritenuto che l'immobile in questione sia vincolato ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004, in ragione del decreto di vincolo sull'area e, sotto un ulteriore profilo, ha contestato che sia rilevante la circostanza che i pannelli siano collocati sulle tegole e non integrati nelle stesse, contestando altresì che gli stessi si vedano dalla strada.

Più precisamente, secondo l'appellante, non si tratterebbe di un "*immobile vincolato ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004*", poiché tale fattispecie riguarderebbe infatti "*i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici*", mentre il Comune di (...) risulterebbe vincolato ai sensi della successiva fattispecie *sub* lettera d), relativa alle "*bellezze panoramiche [considerate come quadri] e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze*", con la conseguenza che in base alla novella legislativa del comma 5 dell'art. 7-bis del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, come modificato dall'art. 9 della l. 27 aprile 2022, n. 34, di conversione del d.l. 1 marzo 2022, n. 17, non sarebbe più necessaria l'autorizzazione paesaggistica per l'esecuzione della suddetta apposizione sul tetto di copertura dei suindicati otto pannelli fotovoltaici. Tale deroga prevista dal citato art. 7-bis,

comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2011 sarebbe inoperante solo in corrispondenza di specifiche ipotesi alle quali non sarebbe riconducibile il caso di specie.

5. Si sono costituiti in giudizio il Ministero (...) e il Comune di (...) chiedendo il rigetto dell'appello. In particolare, il Comune ha evidenziato che l'immobile è ricompreso in area vincolata ai sensi del d.m. 16 febbraio 1957 e del d.m. 16 giugno 1966 quale bellezza panoramica *ex art.* 136, comma 1, lett. d) del d.lgs. n. 42 del 2004 e come complesso di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c, del d.lgs. n. 42 del 2004, che ricade nel perimetro del P.U.T. dell'area (...) di cui alla l.r. n. 35 del 1987.

6. Tanto premesso, il Collegio – trattenuta la causa in decisione all'udienza pubblica del 19 dicembre 2024 – reputa che l'appello sia infondato per le ragioni che di seguito si espongono.

7. Il primo motivo di gravame è infondato poiché, come già rilevato dal T.a.r., l'istanza è stata riesaminata in contraddittorio nel pieno rispetto dell'ordinanza cautelare n. 169 del 2023, che ha ordinato, testualmente, *“la rivalutazione della predetta Comunicazione di Inizio Lavori presentata dal ricorrente, in contraddittorio tra le parti e nel termine di giorni 90”*. È del tutto evidente, pertanto, che è da reputarsi sufficiente il contraddittorio procedimentale assicurato dal preavviso di diniego ai sensi dell'art. 10-*bis* della l. n. 241 del 1990, adottato con atto del 6 giugno 2023, n. 11341, non essendo stato viceversa imposto alcun sopralluogo congiunto.

Infatti, attraverso l'indicazione dei motivi che fonderebbero il rigetto della Comunicazione di Inizio Lavori, con assegnazione alla parte privata di un congruo termine per presentare le proprie osservazioni e depositare documenti, è stato assicurato il rispetto del contraddittorio cui ha fatto riferimento il T.a.r. nell'ambito dell'ordinanza cautelare, mentre la pretesa necessità di un sopralluogo congiunto, a differenza di quanto sostenuto dall'appellante, non trova alcun fondamento nell'ordinanza stessa.

8. Il secondo motivo di appello è, del pari, infondato – anche a prescindere dalla questione dell’abusiva sostituzione del tetto originale con tegole di fabbricazione moderna in violazione dell’art. 26 della l.r. n. 35 del 1987 – dal momento che l’art. 7-bis, comma 5, del d.lgs. n. 28 del 2011 dispone quanto segue: *“Fermo restando le disposizioni tributarie in materia di accisa sull’energia elettrica, 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, adottato con intesa sancita in sede di Conferenza unificata 20 ottobre 2016, n. 125/CU, o su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici, ivi compresi strutture, manufatti ed edifici già esistenti all’interno dei comprensori sciistici, e la realizzazione delle opere funzionali alla connessione alla rete elettrica nei predetti edifici o strutture e manufatti, nonché nelle relative pertinenze, compresi gli eventuali potenziamenti o adeguamenti della rete esterni alle aree dei medesimi edifici, strutture e manufatti, sono considerate interventi di manutenzione ordinaria e 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 citato codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, 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”*.

Nel caso di specie, l’area in cui si trova l’immobile fa parte del perimetro del P.U.T.

dell'area (...) e risulta vincolata per effetto del d.m. 16 febbraio 1957 e del d.m. 16 giugno 1966, che hanno imposto il vincolo paesaggistico sul territorio del Comune di (...), in ragione del *“notevole interesse pubblico perché costituisce un complesso di eccezionale valore estetico tradizionale, in quanto alla rigogliosa vegetazione mediterranea si affianca l'inserimento di nuclei rustici di caratteristica architettura locale”*.

Dal tenore letterale del vincolo, si desume, come già rilevato anche dal T.a.r., che si tratta di un'area che risulta vincolata sia quale bellezza panoramica ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 42 del 2004, sia quale complesso di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 42 del 2004. E nel medesimo senso depone anche lo stralcio dell'Atlante delle dichiarazioni di notevole interesse pubblico recepito dalla delibera di G.R.C. n. 620 del 2022 (cfr. doc. 5 e doc. 6 depositati dal Comune in primo grado).

Conseguentemente, risulta necessaria l'autorizzazione paesaggistica poiché deve trovare applicazione il secondo periodo della disposizione sopra richiamata, secondo cui *“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”*.

Inoltre, dalla documentazione in atti, senza necessità di ulteriori accertamenti istruttori, si desume che si tratta di pannelli non già “integrati” nel tetto di copertura, bensì ad esso sovrapposti, essendo dirimente, sul punto, la fotografia posta a pagina 10 della memoria del Comune, dalla quale risulta evidente che vi è uno spazio vuoto tra il tetto di copertura e i pannelli solari, con la conseguenza che essi non possono essere considerati “integrati” in esso poiché non ne fanno parte, essendo, per l'appunto, non già complanari al tetto medesimo, bensì fisicamente separati dallo stesso, sicché non si può ritenere che operi l'ulteriore deroga prevista dal terzo periodo, secondo cui *“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”.

Poiché, infatti, affinché possa trovare applicazione l'ulteriore deroga prevista dal periodo da ultimo citato, è necessaria la compresenza di entrambe le condizioni indicate dalla norma – ossia che si tratti di pannelli integrati nelle coperture e non visibili dagli spazi pubblici esterni – il difetto della prima delle anzidette condizioni rende di per sé superfluo l'accertamento della seconda relativa alla visibilità dagli spazi esterni (fermo restando che in base alla relazione tecnica depositata dal Comune di (...) in data 7 settembre 2023 nel giudizio di primo grado, la copertura “sarebbe senz'altro visibile dalla via comunale S. Martino”).

9. Dalle considerazioni che precedono discende il rigetto dell'appello.

10. Le spese processuali del presente grado seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante (...) alla rifusione delle spese del presente grado di giudizio in favore del Comune di (...) e del Ministero (...), spese che liquida in complessivi euro 3.000,00, oltre 15% per spese generali, IVA e CPA come per legge, da ripartirsi in parti eguali tra loro.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Luca Lamberti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Eugenio Tagliasacchi

IL PRESIDENTE

Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO