

VALENTINA SCHIUMA

PARERI *e* ATTI RAGIONATI *di* DIRITTO AMMINISTRATIVO

- **Tecniche di redazione**
- **Pareri e Atti** con modelli ragionati di svolgimento
- **Rassegna essenziale di Giurisprudenza**

2026/2027

 **NelDiritto**
EDITORE

10.

Fotovoltaico in area vincolata e tutela paesaggistica

Tizio - proprietario di un immobile residenziale sito nel centro storico del Comune di Alfa, in area sottoposta a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. c) e d), d.lgs. 42/2004, in quanto complesso dal caratteristico aspetto tradizionale e punto di vista panoramico sul crinale collinare - presenta all'amministrazione competente il progetto per l'installazione di pannelli fotovoltaici integrati nella falda di copertura orientata a sud, con moduli di colore rosso-mattone non riflettenti.

Al progetto è corredata una relazione tecnica illustrativa in cui vengono evidenziate misure mitigative e soluzioni tecniche da adottare per minimizzarne l'impatto visivo.

La competente Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio esprime però parere contrario all'intervento, motivato sulla base della "percepibilità dei pannelli fotovoltaici dal crinale collinare e della loro interferenza con la visione d'insieme del centro storico".

Il Comune di Alfa, con provvedimento del 29.10.2025, conformandosi al parere reso dalla Soprintendenza, rigetta l'istanza di autorizzazione paesaggistica.

Tizio, ricevuto il diniego, si rivolge al proprio legale.

Il candidato, assunte le vesti del legale di Tizio, esamini le questioni giuridiche sottese, redigendo all'esito motivato parere sulle iniziative giudiziarie da intraprendere.

1. Il parere.

Il sig. Tizio - proprietario di un immobile ad uso residenziale nel centro storico del Comune di Alfa, in un'area soggetta al **vincolo paesaggistico** ex art. 136, co. 1, lett. c) e d), d.lgs. 42/2004 in quanto complesso dal caratteristico aspetto tradizionale e punto di vista panoramico sul crinale collinare - presenta al Comune di Alfa istanza di rilascio di **autorizzazione paesaggistica** per installare un impianto fotovoltaico sulla copertura orientata a sud, con moduli di colore rosso-mattone non riflettenti, corredata della documentazione progettuale, tra cui una relazione tecnica illustrativa recante **misure mitigative** e soluzioni tecniche da adottare per minimizzare l'impatto visivo dell'opera.

Con provvedimento del 29.10.2025, il Comune di Alfa rigetta l'istanza di autorizzazione paesaggistica, conformandosi al presupposto **parere negativo** della Soprintendenza archeologica, belle arti e paesaggio, recante la seguente motivazione: *"percepibilità dei pannelli fotovoltaici dal crinale collinare e della loro interferenza con la visione d'insieme del centro storico"*.

Occorre, dunque, verificare, sulla scorta della più recente normativa e giurisprudenza di riferimento, se la presenza del **fotovoltaico** sul tetto, alla luce delle sopravvenute

esigenze energetiche, può essere ancora percepita in assoluto come fattore di disturbo visivo.

Prima di focalizzare l'attenzione sulle modalità con cui i pannelli fotovoltaici possono essere inseriti nel paesaggio circostante, occorre esaminare l'**art. 146** del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), considerata una delle norme cardine dell'impianto codicistico, e che disciplina regime e procedimento di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, con l'obiettivo di assicurare un'effettiva ed efficace tutela dei vincoli paesaggistici.

Tale disposizione stabilisce che i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, *“non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione”* (comma 1) e sono obbligati a *“presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione”* nonché ad *“astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione”* (comma 2).

La norma sottopone a controllo preventivo qualsiasi attività di trasformazione del territorio che incida su beni paesaggisticamente tutelati, con obbligo per i soggetti che vantano con essi una relazione qualificata di ottenere una preventiva autorizzazione amministrativa prima di dare esecuzione agli interventi.

L'apposizione del vincolo paesaggistico si configura, pertanto, come limite all'esercizio del diritto di proprietà privata, e trova concreta attuazione nel provvedimento autorizzatorio con cui l'amministrazione verifica preventivamente la compatibilità del progetto con l'interesse paesaggistico tutelato (id est le esigenze di tutela del territorio). L'art. 146 disciplina altresì le fasi e i termini del procedimento di autorizzazione paesaggistica, connotato da una struttura complessa nella quale le competenze risultano ripartite tra più amministrazioni. La funzione di tutela del paesaggio è, infatti, affidata a due distinti soggetti pubblici: da un lato, la Regione o l'ente delegato, normalmente il Comune, cui compete l'adozione del provvedimento finale; dall'altro, la Soprintendenza, chiamata a esprimere un parere endoprocedimentale obbligatorio e vincolante, limitatamente alla valutazione della compatibilità paesaggistica dell'intervento progettato e della sua conformità alle prescrizioni del piano paesaggistico.

All'esito dell'istruttoria, dunque, la Regione o l'ente delegato si pronuncia sull'istanza previa acquisizione del parere della Soprintendenza, il quale costituisce espressione di una valutazione tecnico-discrezionale concernente la tutela del vincolo paesaggistico. La natura vincolante di tale apporto procedimentale emerge chiaramente dall'art. 146, comma 8, secondo cui l'amministrazione procedente, entro venti giorni dalla ricezione del parere, *“provvede in conformità”*.

L'art. 146 citato delinea con chiarezza la distinzione tra la tutela paesaggistica e la disciplina urbanistico-edilizia. Il comma 4 dispone, infatti, che *“l'autorizzazione*

degli atti presupposti e istruttori) innanzi al **TAR** territorialmente competente, nel termine di sessanta giorni dalla notifica o dalla piena conoscenza del provvedimento.

L'eventuale inutile decorso del termine determinerebbe l'inoppugnabilità del provvedimento e la definitiva preclusione all'installazione dell'impianto fotovoltaico, con conseguente perdita di eventuali incentivi e aggravio dei costi energetici.

Col ricorso, è indispensabile proporre contestuale **domanda cautelare** di sospensione dell'efficacia del diniego ai sensi dell'art. 55 c.p.a.

La sola proposizione del ricorso non sospende *ex se* gli effetti del provvedimento: il **periculum in mora** è integrato dal pregiudizio grave e irreparabile consistente nell'impossibilità di installare l'impianto fotovoltaico e, conseguentemente, nella perdita degli incentivi pubblici (c.d. danno da ritardo), nonché nel maggior costo di approvvigionamento energetico da rete.

Può valutarsi l'opportunità di proporre domanda di condanna al **risarcimento del danno**.

L'accoglimento del ricorso determinerebbe l'annullamento del parere e del diniego con salvezza della **riedizione del potere**: ciò significa che la Soprintendenza dovrà nuovamente pronunciarsi sull'istanza.

2. Giurisprudenza essenziale di riferimento

Cons. St., Sez. IV, 19 maggio 2026, n. 4001 *È un dato di fatto che il collocamento di pannelli fotovoltaici sulle coperture degli edifici crei un impatto visivo – il che, del resto, giustifica la valutazione di incidenza paesaggistica dell'impianto in zone vincolate –, ma la visibilità di tali manufatti non è di per sé sufficiente al rilascio di un parere di incompatibilità paesaggistica dell'intervento edilizio che contempli la loro installazione.*

Il passaggio alla produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce, infatti, un obiettivo di interesse nazionale, perseguito anche attraverso l'introduzione di normative incentivanti l'installazione di impianti fotovoltaici negli edifici residenziali. Pertanto, non è più possibile applicare ai pannelli fotovoltaici le categorie estetiche tradizionali, che condurrebbero alla qualificazione di questi elementi come intrusioni, dovendosi, piuttosto, considerare tali manufatti come un'evoluzione dello stile costruttivo, accettata dall'ordinamento e dalla sensibilità collettiva. Le sopravvenute esigenze energetiche impongono una attenta comparazione dell'interesse pubblico alla tutela del paesaggio con l'altrettanto rilevante interesse pubblico volto all'incremento della produzione energetica da fonti alternative e con l'interesse privato al risparmio energetico, comparazione dalla quale discende che la presenza del fotovoltaico sul tetto non può essere più percepita, in assoluto, come fattore di disturbo visivo (Cons. Stato, Sez. IV, 2 aprile 2025, n. 2808).

La valutazione paesaggistica deve, quindi, concentrarsi sulle modalità progettuali di installazione dei pannelli, nonché sulla natura e sulla qualità dei materiali utilizzati, di modo che, in contesti vincolati, il loro inserimento sulle falde di copertura degli edifici risulti coerente con il pregio e con lo stile architettonico dei luoghi, mentre la soluzione drastica di vietare il collocamento del fotovoltaico sul tetto torna ad essere concepibile purché sia possibile posizionare l'impianto altrove e sempre che tale alternativa non imponga all'istante uno sproporzionato sacrificio sul fronte dell'accesso agli incentivi pubblici previsti per le energie rinnovabili e della prestazione energetica dell'edificio. Sempre alla luce del doveroso bilanciamento dell'interesse "statico" alla conservazione del paesaggio con gli interessi "dinamici" alla transizione energetica, la Soprintendenza deve valutare se il collocamento dei pannelli in luoghi diversi dal tetto sia non solo esteticamente preferibile, ma anche tecnicamente accettabile, alla luce del fabbisogno energetico ricavabile.

Cons. St., Sez. IV, 2 aprile 2025, n. 2808 *Il passaggio alla produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce, infatti, un obiettivo di interesse nazionale. Deve ritenersi, pertanto, non più possibile applicare ai pannelli fotovoltaici categorie estetiche tradizionali, le quali condurrebbero inevitabilmente alla qualificazione di questi elementi come intrusioni. La presenza del fotovoltaico sul tetto, alla luce delle sopravvenute esigenze energetiche, non può essere più percepita in assoluto come fattore di disturbo visivo. L'attenzione deve quindi essere focalizzata sulle modalità con cui i pannelli fotovoltaici sul tetto sono inseriti negli edifici che li ospitano e nel paesaggio circostante. Va aggiunto che gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili sono qualificati come opera di pubblica utilità. Questo significa che le motivazioni del diniego devono essere particolarmente stringenti. L'installazione del fotovoltaico sul tetto può, infatti, essere vietata in modo assoluto solo nella "aree non idonee" individuate dalla Regione. Negli altri casi, la compatibilità dei pannelli fotovoltaici sul tetto deve essere esaminata caso per caso.*

Cons. St., Sez. IV, 24 marzo 2023, n. 3006 *In sede di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, oggetto di rigorosa e puntuale valutazione è la concreta incidenza impattante dell'intervento progettato sullo scenario paesaggistico circostante, con esclusione di qualsivoglia verifica degli aspetti di regolarità urbanistica ed edilizia dell'opera, quali anche lo stato legittimo dell'immobile; questo in ragione dell'autonomia strutturale e funzionale che separa il titolo paesaggistico rispetto a quelli implicanti l'accertamento della legittimità urbanistico-edilizia del medesimo progetto; ammettere diversamente una commistione tra i diversi profili, con conseguente confusione dei poteri, sarebbe in contrasto sia con il principio di legalità che innerva l'azione amministrativa, stante l'ampliamento praeter legem o contra legem dell'ambito di competenza dell'amministrazione procedente rigorosamente*