

Pannelli fotovoltaici sul tetto, il diniego va adeguatamente motivato

La presenza del fotovoltaico sul tetto non va più percepita come fattore di disturbo visivo: su cosa deve concentrarsi l'attenzione dunque?

di Giorgio Tacconi – 22.04.2025

Il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 2808 del 2 aprile 2025, interviene sui criteri con cui occorre **valutare l'incidenza paesaggistica dell'installazione dei pannelli fotovoltaici** sul tetto e in generale sulle **coperture degli edifici in zone vincolate**, sottolineando che la normativa di riferimento nel tempo ha introdotto **semplificazioni che mirano a incentivare la diffusione delle rinnovabili**, nell'ottica di contemperare l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio con l'altrettanto rilevante interesse pubblico volto all'incremento della produzione di energia da fonti alternative.

Pertanto, non è 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.

Incidenza paesaggistica pannelli fotovoltaici sul tetto: il caso

Il caso trattato riguarda l'installazione di **pannelli fotovoltaici sul tetto di un fabbricato ubicato all'interno dei "centri storici minori /borghi storici (Zona A)"** del Regolamento urbanistico comunale, con classificazione *"Tessuto Storico o storicizzato prevalentemente seriale-spazio aperto"* e inserito in un'area soggetta al vincolo paesaggistico.

La Commissione locale per il paesaggio del Comune di Firenze aveva opposto diniego alla richiesta di [rilascio di autorizzazione paesaggistica](#) per l'esecuzione dei lavori, sulla base di un [parere contrario della Soprintendenza](#) reso sul progetto precedente, *"in quanto i pannelli fotovoltaici per quantità, visibilità e mancanza di qualunque elemento di mitigazione ambientale risultano incompatibili con il contesto paesaggistico di riferimento. Potrà essere preso in considerazione un progetto che preveda la collocazione dei pannelli in altra parte della proprietà"*.

Di conseguenza, il Comune di Firenze **rigettava l'istanza di autorizzazione paesaggistica**. Il diniego veniva impugnato innanzi al Tar per la Toscana, con i seguenti motivi:

- l'opposto diniego su pareri precedentemente resi dalla Commissione Paesaggio comunale e dalla Soprintendenza è in relazione ad una **soluzione progettuale che risulta del tutto diversa** da quella oggetto dei richiamati atti;
- la motivazione risulterebbe del tutto apparente, carente e stereotipata poiché lederebbe il principio del "dissenso costruttivo", difetterebbe di qualsivoglia indicazione delle **ragioni quali-quantitative di asserita incongruenza della proposta soluzione**, e mancherebbe della dovuta valutazione comparativa tra le caratteristiche puntuali dell'intervento in esame e le prescrizioni di vincolo;
- la generica indicazione della *"collocazione dei pannelli in altra parte della proprietà"* sarebbe **soluzione non praticabile** in considerazione dello stato dei luoghi.

Il Tar respingeva il ricorso ritenendo adeguatamente motivati i pareri della Soprintendenza e della Commissione locale per il paesaggio e applicava l'art. 11, comma 6, del dpr n. 31/2017.

Deficit istruttorio e travisamento dei fatti

In appello, venivano riproposti i motivi dedotti nel ricorso di primo grado, che il Consiglio di Stato ha ritenuto **fondati**, per via di un **deficit istruttorio** e del **travisamento dei fatti** negli atti dell'amministrazione.

Nella sequenza di istanze di rilascio di autorizzazione paesaggistica e di pareri (favorevoli, condizionati, negativi), sia la Commissione locale per il paesaggio, sia il Comune di Firenze hanno negato l'intervento **richiamando il parere riferito a una pratica diversa** e ad una soluzione tecnico-estetica di impatto differente.

Infatti, gli appellanti, presentando una **nuova soluzione progettuale**, avevano tenuto conto della condizione posta dalla stessa Commissione locale per il paesaggio nel primo parere favorevole, *“che tutto l'impianto fotovoltaico (fosse) integrato nel manto di copertura delle due falde di tetto interessate e che tutti gli elementi dell'impianto (fossero) di colore simile a quelli del manto di copertura delle medesime”*.

Senonché, in sede di esame della pratica, l'amministrazione ha **ripreso pedissequamente il parere della Soprintendenza** reso sulla precedente istanza, per denegare l'intervento sulla base di un parere relativo a una **soluzione progettuale diversa** e ormai superata dalla nuova istanza, **senza farsi carico di esaminare adeguatamente e specificamente l'impatto visivo del nuovo impianto** né individuare eventuali modifiche progettuali per consentire al formulazione di una proposta di accoglimento.

Un modo di procedere che, oltre ad essere **viziato sul piano istruttorio** quanto alla non corretta acquisizione degli elementi di fatto sottesi al procedimento, presenta **deficienze sul piano della motivazione** poiché non si dà carico di svolgere, con riguardo alla nuova soluzione progettuale, un adeguato contemperamento dell'**interesse pubblico alla tutela del paesaggio con l'interesse pubblico** volto all'incremento della **produzione di energia da fonti alternative**, nell'ottica di individuare un punto di equilibrio tra le diverse esigenze.

Come valutare l'incidenza paesaggistica pannelli fotovoltaici sul tetto

Circa le modalità con cui i pannelli fotovoltaici sul tetto sono inseriti negli edifici che li ospitano e nel paesaggio circostante, il Consiglio di Stato riconosce, in base alla documentazione fotografica agli atti, che la soluzione progettuale **minimizza, per colore e consistenza, l'impatto del fotovoltaico sul tetto**, che appare armonizzarsi con il contesto circostante.

La motivazione del diniego pecca anche sotto il profilo del **potere di discrezionalità tecnica della Soprintendenza** che, pur ampio, deve essere **adeguatamente giustificato**: era, quindi, necessario indicare le ragioni per cui *“i pannelli fotovoltaici per quantità, visibilità e mancanza di qualunque elemento di mitigazione ambientale risultano incompatibili con il contesto paesaggistico di riferimento”*. Occorreva in sostanza **motivare perché il manufatto non può inserirsi in un contesto** e quali sono gli elementi specifici da tutelare con cui contrasterebbe.

Il dissenso costruttivo

Nel diniego all'autorizzazione paesaggistica è **mancato anche il cd. “dissenso costruttivo”** definito dall'articolo 11, comma 6, del dpr n. 31 del 2017: *“In caso di esito negativo della valutazione ... l'amministrazione procedente ... ne dà comunicazione all'interessato, comunicando contestualmente i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza e le modifiche indispensabili affinché sia formulata la proposta di accoglimento”*.

La nuova soluzione proposta dagli appellanti **non è stata affatto esaminata nel merito**, non sono state indicate eventuali modifiche progettuali e neanche è stato tenuto conto di quanto la stessa Commissione per il paesaggio, nel proprio precedente parere, aveva indicato come **prescrizione utile per formulare la proposta di accoglimento**.

Il Consiglio di Stato aggiunge 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**, tenendo conto che la legislazione regionale; nel caso della Toscana, nelle tabelle relative al *“Tipo di impianti per localizzazioni in area idonea”*, sono considerati **aree idonee al fotovoltaico** *“Gli impianti su edifici o su strutture e manufatti fuori terra, indipendentemente dalla potenza (e 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”.

L'autorizzazione paesaggistica semplificata

Anche sotto il **profilo procedimentale**, il diniego risulta viziato. Infatti, con l'introduzione dell'autorizzazione paesaggistica semplificata, che riguarda gli interventi (come quello in esame) definiti di **“lieve entità”**, nella relazione presentata all'Amministrazione competente è inclusa l'attestazione del tecnico della conformità del progetto alla normativa vigente.

Nel caso in cui il parere sia negativo, il richiedente viene subito avvisato, altrimenti si procede con **l'invio alla Soprintendenza**. L'esito viene comunicato **entro 25 giorni** dalla ricezione degli atti. Anche in questo caso, se il parere è negativo si provvede subito alla **comunicazione all'interessato**, altrimenti si indica all'Amministrazione la possibilità di rilasciare il titolo edilizio appropriato.

Nel caso in esame, in cui gli appellanti si sono avvalsi della procedura semplificata, **non è stato considerato l'invio alla Soprintendenza**.

In conclusione, per tutte queste considerazioni, l'appello è stato accolto.

Articolo tratto da *Teknoring*