DE IUSTITIA

Rivista scientifica RASSEGNA

CONSIGLIO DI STATO ISSN 2974-7562

PARERE DI INCOMPATIBILITÀ PAESAGGISTICA AVENTE AD OGGETTO IMPIANTI SOLARI FOTOVOLTAICI ED ONERE MOTIVAZIONALE – CONS. STATO, SEZ. IV, N. 7277 DEL 2 OTTOBRE 2026

A cura di **Luca FAVALORO***

MASSIMA[1]

È illegittimo il parere negativo della Soprintendenza sull'installazione di pannelli fotovoltaici su un edificio del centro storico, se motivato con la sola incompatibilità estetica dell'impianto, senza alcun riferimento alle concrete modalità esecutive dell'intervento e ai suoi specifici effetti sull'integrità del fabbricato e del contesto storico-paesaggistico.

SOMMARIO

1. Il fatto 1

2. La decisione 2

3. Conclusioni 5

1. IL FATTO

Con la sentenza n. 7277 del 2 ottobre 2026, il Consiglio di Stato, Sezione IV, è tornato a pronunciarsi sulla questione relativa all'onere motivazionale gravante sull'Amministrazione nel diniego di compatibilità paesaggistica di interventi diretti all'installazione di impianti fotovoltaici.

La vicenda trae origine dal parere negativo espresso dalla Soprintendenza speciale Archeologia, belle arti e paesaggio sul progetto presentato dalla ricorrente per il rifacimento della copertura di un immobile adibito ad albergo e l'installazione di pannelli solari fotovoltaici.

La determinazione negativa, adottata ai sensi dell'art. 24, commi 19-21, delle Norme tecniche di attuazione del Piano regolatore generale di Roma, è stata successivamente confermata dalla medesima Soprintendenza con nota del 10 febbraio 2022, recante riscontro alle osservazioni formulate dalla società interessata.

Avverso tali atti, la società proponeva ricorso dinanzi al T.a.r. per il Lazio che lo respingeva[2].

Il giudice di primo grado riteneva che il parere della Soprintendenza fosse immune da vizi, avendo l'Amministrazione adeguatamente argomentato l'incompatibilità dell'intervento con le esigenze di tutela paesaggistica e architettonica dell'immobile e del contesto circostante.

Assumeva particolare rilievo, in tale prospettiva, la circostanza che l'edificio fosse situato nel centro storico di Roma e ricadesse nel sistema insediativo della Città Storica, all'interno del tessuto T4, relativo ai tessuti di espansione otto-novecentesca ad isolato[3].

Il giudice di primo grado escludeva, inoltre, che il parere negativo fosse inficiato da disparità di trattamento rispetto alla presenza di altri impianti fotovoltaici nelle aree limitrofe, negando, al contempo, che la determinazione amministrativa comportasse un ingiustificato sacrificio dell'interesse pubblico alla promozione delle energie rinnovabili.

Avverso tale pronuncia, la società proponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato, articolando tre motivi di censura.

* Avvocato. Dottorando di ricerca. Componente del Comitato Editoriale della Rivista "*De Iustitia*".

[1] Massima ufficiale.

[2] T.a.r. Lazio, sent. 11 agosto 2025, n. 15497.

[3] In particolare, il T.a.r. ha affermato che: *"il contestato parere della Soprintendenza (apparisse)…scevro dai dedotti profili di illegittimità, essendo stata puntualmente argomentata l'incompatibilità dell'intervento richiesto con la tutela paesaggistica e architettonica del bene e dell'area circostante, anche in considerazione del fatto che l'edificio in questione è collocato in area definita <<Centro storico>> del Comune di Roma e ricade <<nel sistema insediativo della città storica nel tessuto T4 – Tessuti di espansione otto-novecentesca ad isolato>>"*. Il T.a.r. ha anche reputato congrue le argomentazioni sviluppate dalla Soprintendenza in risposta alle osservazioni della ricorrente, per cui anche *"elementi di dettaglio, quali quelli impiantistici,…(avrebbero potuto assumere) primaria importanza,… (potendo) concorrere a degradare e alterare il paesaggio urbano della Città Storica"*, a discapito della *"salvaguardia delle visuali dei fabbricati non solo dal basso e quindi dalla pubblica via o piazza ma anche dall'alto, dai fabbricati più alti, dai punti panoramici o belvedere della Città dai quali è possibile godere del tessuto edilizio, al fine di mantenerne e garantirne l'integrità.*

Con il primo motivo, l'appellante contestava la decisione del T.a.r., lamentando che il giudice di primo grado si fosse limitato ad avallare acriticamente le argomentazioni della Soprintendenza, senza rilevarne il carattere generico e apodittico. Secondo la prospettazione della società, l'Amministrazione avrebbe, in sostanza, introdotto un divieto generalizzato di installazione di pannelli fotovoltaici nella Città Storica di Roma, dichiarata Patrimonio dell'Umanità dall'UNESCO, in assenza di una specifica previsione normativa o pianificatoria che imponesse una simile preclusione.

L'appellante evidenziava, in particolare, che né l'edificio né l'area sulla quale esso insisteva erano assoggettati ai vincoli ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e che il mero inserimento dell'immobile nel tessuto T4 della Città Storica non poteva, di per sé, giustificare il diniego dell'intervento. La Soprintendenza avrebbe dovuto, piuttosto, fornire una motivazione puntuale e circostanziata, riferita alle concrete caratteristiche del progetto e alle specificità del contesto interessato.

Con il secondo motivo, la società deduceva il difetto di istruttoria e il travisamento dei fatti, sostenendo che il provvedimento impugnato non individuasse alcun elemento concreto di incompatibilità paesaggistica e architettonica tale da impedire la realizzazione dell'intervento.

In particolare, secondo l'appellante, il parere non chiariva quali caratteristiche storico-architettoniche e tipologiche dell'edificio fossero incompatibili con l'installazione dei pannelli fotovoltaici, né spiegava in che modo i richiamati elementi impiantistici avrebbero potuto determinare un effettivo degrado del paesaggio urbano. Le valutazioni della Soprintendenza sarebbero risultate, pertanto, eccessivamente generiche, anche perché non tenevano conto delle concrete modalità esecutive dell'intervento: i pannelli sarebbero stati, infatti, integrati nella copertura dell'edificio, in corrispondenza di un pannello prefabbricato preesistente, senza determinare alcuna sopraelevazione né invadere la superficie ricoperta dalle tegole.

L'appellante contestava, altresì, l'affermazione secondo cui l'intervento avrebbe potuto compromettere le visuali panoramiche della Città Storica.

A suo avviso, non risultavano presenti, nelle immediate vicinanze, edifici di altezza superiore a quella dell'immobile interessato, né punti panoramici o belvedere la cui visuale potesse essere pregiudicata dall'installazione. A ciò si aggiungeva la presenza, nella medesima area, di numerosi impianti fotovoltaici non integrati nelle coperture, bensì collocati in posizione rialzata rispetto ai lastrici solari e, dunque, maggiormente visibili dall'alto, anche in prossimità di edifici storici di maggiore altezza.

Con il terzo motivo, infine, la società ribadiva la necessità di riconoscere adeguato rilievo all'interesse pubblico alla produzione di energia da fonti rinnovabili, sostenendo che tale interesse non potesse considerarsi già soddisfatto per il solo fatto che altri impianti fossero stati installati sugli edifici circostanti.

2. LA DECISIONE

La sentenza n. 7277 del 2 ottobre 2026 del Consiglio di Stato ribadisce con chiarezza i limiti entro i quali può legittimamente esercitarsi il potere discrezionale della Soprintendenza nel valutare la compatibilità paesaggistica degli interventi diretti all'installazione di impianti fotovoltaici, soffermandosi, in particolare, sull'onere motivazionale gravante sull'Amministrazione e sulla necessità di un effettivo bilanciamento tra l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio e quello, altrettanto rilevante, alla promozione delle energie rinnovabili.

Il Collegio ritiene fondate le censure formulate dall'appellante, rilevando, anzitutto, come la motivazione posta a fondamento del parere negativo della Soprintendenza non fosse idonea a giustificare la determinazione assunta.

L'Amministrazione aveva, infatti, escluso la compatibilità dell'intervento con il contesto della Città Storica e con i caratteri storico-architettonici e tipologici dell'edificio, senza tuttavia fornire elementi concreti a sostegno di tale valutazione.

Secondo il Consiglio di Stato, una simile motivazione si arresta su un piano meramente astratto, non chiarendo in che modo le specifiche modalità esecutive dell'intervento avrebbero potuto compro-

mettere l'integrità del fabbricato o alterare il contesto storico-paesaggistico nel quale esso è inserito. Il richiamo al valore storico e architettonico dell'area, pertanto, non può considerarsi sufficiente, di per sé, a legittimare il diniego, dovendo l'Amministrazione individuare le concrete ragioni di incompatibilità dell'opera con le esigenze di tutela perseguite.

A sostegno di tale conclusione, il Collegio richiama i principi già affermati dalla giurisprudenza della medesima Sezione, secondo cui la visibilità degli impianti fotovoltaici non costituisce, da sola, una ragione sufficiente per escluderne la compatibilità paesaggistica.

In particolare, il Consiglio di Stato ricorda che: *"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*[4].

Il principio richiamato esclude, dunque, che l'impatto visivo dei pannelli fotovoltaici possa tradursi in una presunzione assoluta di incompatibilità paesaggistica. La valutazione amministrativa deve, piuttosto, tenere conto delle caratteristiche dell'intervento e delle specificità del contesto interessato, evitando che la tutela del paesaggio si risolva in una preclusione aprioristica alla diffusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Nella medesima pronuncia, il Consiglio di Stato ha, inoltre, precisato che la valutazione paesaggistica deve *"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…"*. Il Collegio ha altresì chiarito che, *"sempre alla luce del doveroso bilanciamento dell'interesse statico alla conservazione del paesaggio con gli interessi dinamici alla transizione energetica, la Soprintendenza (debba) 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…"*.

Ne deriva che l'esercizio del potere di tutela paesaggistica non può prescindere da un esame effettivo delle soluzioni progettuali proposte, della natura e della qualità dei materiali impiegati e delle possibili alternative di installazione. La valutazione dell'Amministrazione deve, pertanto, confrontarsi con le caratteristiche concrete dell'intervento, senza limitarsi a richiamare in termini generali il pregio del contesto paesaggistico o la necessità di conservarne l'integrità.

La validità di tali conclusioni trova ulteriore conferma, secondo il Collegio, nell'evoluzione del quadro normativo in materia di fonti energetiche rinnovabili. La sentenza richiama, in particolare, le modifiche introdotte dal d.l. n. 175/2025, convertito dalla l. n. 4/2026, che hanno inserito nel d.lgs. n. 190/2024[5], recante la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, l'art. 11-bis, comma 1, lett. l), n. 3), il quale individua tra le aree idonee all'installazione di impianti fotovoltaici *"gli edifici e le strutture edificate e relative superfici esterne pertinenziali"*, nonché l'art. 11-quater, che sottrae gli interventi di realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili situati in aree idonee all'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica, demandando a quest'ultima l'espressione di un parere obbligatorio non vincolante.

[4] Sul punto Cons. Stato, Sez. IV, 2 aprile 2025, n. 2808 e Cons. Stato, Sez. IV, 1 giugno 2026, n. 4001.

[5] C.d. Testo unico in materia di energia rinnovabile.

Il Consiglio di Stato precisa che tali disposizioni non sono applicabili *ratione temporis* alla fattispecie esaminata. Esse assumono, tuttavia, rilievo quale espressione dell'evoluzione dell'ordinamento verso una maggiore valorizzazione della produzione energetica da fonti rinnovabili, confermando che la presenza di pannelli fotovoltaici non può essere considerata, *ex se*, un ostacolo al godimento del paesaggio.

Alla luce di tali coordinate interpretative, il Collegio ravvisa l'illegittimità del parere impugnato, nel quale la Soprintendenza aveva escluso l'ammissibilità dell'installazione dei pannelli su una porzione della copertura dell'edificio alberghiero, costituita, peraltro, da un pannello prefabbricato preesistente, sulla base della sola asserita incompatibilità dell'intervento con il contesto della Città Storica e con i caratteri storico-architettonici e tipologici del fabbricato.

Neppure la successiva nota del 10 febbraio 2022, con la quale l'Amministrazione aveva riscontrato le osservazioni della società interessata, era idonea a colmare le lacune motivazionali del provvedimento originario.

Il riferimento ai rischi per l'integrità e l'autenticità del centro storico di Roma, al possibile degrado del paesaggio urbano determinato dagli elementi impiantistici e all'esigenza di salvaguardare le visuali degli edifici, tanto dalla pubblica via quanto dall'alto, si risolveva, infatti, in una serie di considerazioni generali, prive di un collegamento puntuale con le caratteristiche dell'intervento progettato.

Tali argomentazioni, pur richiamando interessi meritevoli di tutela, non chiarivano in che modo l'installazione proposta avrebbe concretamente compromesso i valori paesaggistici e architettonici dell'area. La motivazione del diniego continuava, pertanto, a essere priva di quella specificità necessaria a giustificare il sacrificio imposto all'iniziativa privata e all'interesse alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Il Consiglio di Stato esclude, inoltre, che le carenze dell'atto impugnato possano essere superate attraverso le ulteriori considerazioni formulate dalle Amministrazioni appellate soltanto nel corso del giudizio, con riferimento alle peculiarità dell'area interessata, alla sua inclusione nella Carta per la qualità del Piano regolatore generale e alla sua appartenenza al patrimonio mondiale dell'UNESCO.

Tali elementi, non contenuti nel parere espresso all'esito del procedimento amministrativo, non possono essere utilizzati per integrare successivamente le ragioni poste a fondamento del diniego, risolvendosi in un'inammissibile motivazione postuma.

Sul punto, il Collegio richiama il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui: *"l'integrazione giudiziale della motivazione di un provvedimento amministrativo è sempre esclusa poiché, senza una motivazione anteriore al giudizio, verrebbero frustati gli apporti (oppositivi o collaborativi) del partecipante al procedimento, essendo la motivazione della decisione strettamente legata alle risultanze dell'istruttoria, atteso che in questo modo si imporrebbe al privato di attivare la tutela giurisdizionale praticamente al 'buio', potendo questi conoscere le ragioni alla base della decisione soltanto nel corso del processo. È infatti, inammissibile un'integrazione postuma effettuata in sede di giudizio, mediante atti processuali, o comunque scritti difensivi. [...] La motivazione del provvedimento costituisce, infatti, l'essenza e il contenuto insostituibile della decisione amministrativa, anche in ipotesi di attività vincolata e non può certo essere emendata o integrata; quasi fosse una formula vuota o una pagina bianca, da una successiva motivazione postuma, prospettata ad hoc dall'Amministrazione resistente nel corso del giudizio"*[6].

Il divieto di integrazione postuma risponde, dunque, all'esigenza di assicurare che le ragioni della decisione amministrativa siano conoscibili sin dalla conclusione del procedimento, consentendo al privato di esercitare consapevolmente le proprie facoltà partecipative e di predisporre un'adeguata tutela giurisdizionale. La motivazione non costituisce un elemento meramente formale del provvedi-

[6] Cons. Stato, Sez. III, 30 aprile 2014, n. 2247; Cons. Stato, Sez. V, 29 aprile 2025, n. 3632; Cons. Stato, Sez. V, 30 settembre 2024, n. 7856l

mento, ma ne rappresenta una componente essenziale, strettamente connessa all'istruttoria e all'esercizio del potere pubblico.

Nel caso di specie, assume particolare rilievo anche la circostanza che l'immobile non fosse sottoposto a specifici vincoli ai sensi della Parte seconda del d.lgs. n. 42/2004, pur ricadendo nell'ambito della Città Storica.

In tale contesto, la Soprintendenza, chiamata a pronunciarsi ai sensi dell'art. 24 delle Norme tecniche di attuazione del Piano regolatore generale di Roma, avrebbe dovuto fornire una motivazione sufficientemente dettagliata, in conformità all'art. 3 della l. n. 241/1990[7].

Tale obbligo risultava tanto più rilevante in considerazione dell'incidenza della determinazione discrezionale sul diritto di proprietà del privato e della specifica finalità ambientale perseguita attraverso l'intervento progettato. L'Amministrazione, invece, si era limitata a richiamare il carattere storico e architettonico dell'area, senza illustrare le ragioni concrete per le quali le caratteristiche dell'impianto avrebbero determinato un pregiudizio ai valori tutelati.

In conclusione, la pronuncia si inserisce nel solco dell'orientamento giurisprudenziale che richiede una motivazione particolarmente rigorosa per i dinieghi relativi a interventi destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili. Come affermato dal Consiglio di Stato, *"il progetto ha una finalità ambientale, pur di modesta entità, e la giurisprudenza del Consiglio di Stato è pacifica nell'esigere una motivazione particolarmente stringente per il diniego di autorizzazioni paesaggistiche inerenti ad impianti di energia rinnovabile, considerando altresì che la finalità in oggetto ha un valore costituzionale… Non potrebbe essere altrimenti, essendo tale parere frutto dell'esercizio di una discrezionalità tecnica, sindacabile nei soli casi di manifesta illogicità, irragionevolezza ed arbitrarietà…"* (Cons. Stato, Sez. III, 3 aprile 2025, n. 2846).

La sentenza in esame conferma, pertanto, che la tutela del paesaggio, pur costituendo un interesse pubblico primario, non può tradursi in un ostacolo aprioristico alla realizzazione di impianti fotovoltaici. Il diniego deve fondarsi su una valutazione concreta delle caratteristiche dell'intervento e dei suoi effettivi riflessi sul contesto tutelato, dando conto delle ragioni per le quali, nel caso specifico, l'interesse alla conservazione del paesaggio debba prevalere su quello alla transizione energetica.

3. CONCLUSIONI

In definitiva, la pronuncia in esame ribadisce che la tutela del paesaggio non può tradursi in un ostacolo aprioristico alla diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, né può fondarsi su valutazioni generiche e astratte circa la visibilità degli impianti. Il diniego dell'autorizzazione paesaggistica deve, al contrario, essere sorretto da una motivazione puntuale, capace di individuare le concrete ricadute dell'intervento sui valori paesaggistici tutelati e di dar conto del necessario bilanciamento con l'interesse pubblico alla transizione energetica.

La decisione assume particolare rilievo perché richiama le amministrazioni a un esercizio della discrezionalità tecnica non meramente conservativo, ma fondato su un'effettiva valutazione delle caratteristiche del progetto e delle possibili soluzioni di inserimento paesaggistico. In questa prospettiva, la protezione del paesaggio e lo sviluppo delle energie rinnovabili non devono essere considerati interessi necessariamente contrapposti: la sfida per l'amministrazione consiste, piuttosto, nel ricercare un equilibrio ragionevole tra la salvaguardia dell'identità dei luoghi e l'esigenza, ormai imprescindibile, di promuovere un modello energetico più sostenibile.

[7] Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 3: *"Ogni provvedimento amministrativo, compreso quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato, salvo che nelle ipotesi previste dal comma 2. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria.*
2. La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.
3. Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto in cui essa si richiama.
4. In ogni atto notificato al destinatario devono essere indicati il termine e l'autorità cui è possibile ricorrere".