Pubblicato il 02/10/2026

N. 07277/2026REG.PROV.COLL.
N. 09494/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 9494 del 2025, proposto da [redacted], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Vercillo e Giulia Boldi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avv. Giorgio Vercillo in Roma, piazza di Spagna, n. 15;

contro

[redacted], in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Rodolfo Murra, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero della cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione II *quater*) n. 15497 dell'11 agosto 2025

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Roma Capitale e del Ministero della cultura - Soprintendenza speciale Archeologia belle arti e paesaggio di Roma;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2026 il consigliere Ofelia Fratamico;
Viste le conclusioni delle parti come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:
- dalla nota prot. n. 276 del 3 gennaio 2022, con cui la Soprintendenza speciale Archeologia belle arti e paesaggio di Roma ha espresso parere negativo, ai sensi dell'art. 24, co. 19-21 delle Norme tecniche di attuazione del Piano Regolatore Generale di Roma, sul progetto della [redacted] di rifacimento della copertura dell'immobile adibito ad albergo, [redacted] e di installazione di pannelli solari fotovoltaici;
- da tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali del procedimento, tra i quali la nota prot. 6544 del 10 febbraio 2022 della Soprintendenza recante *"Risposta a Vs. nota relativa al parere prot. n. 276 del 03/01/2022"*.
2. Tali provvedimenti sono stati impugnati con ricorso dinanzi al T.a.r. per il Lazio dalla [redacted] sulla base dei seguenti motivi:

a) violazione dell'art. 24, commi 19-21 delle NTA al PRG del Comune di [redacted], violazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e dell'art. 9, comma 1, del decreto legge n. 17/2022, eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e sviamento;

b) eccesso di potere per difetto di istruttoria, irragionevolezza, disparità di trattamento e contraddittorietà dell'azione amministrativa, violazione dell'art. 97 della Costituzione e dell'art. 3 della legge n. 241/1990, difetto di motivazione e sviamento di potere;

c) violazione degli obiettivi di risparmio energetico, delle direttive nn. 2001/77/CE, 2009/28/CE, 2018/844, 2018/2001 E 2018/2002, dei d.lgs nn. 48 e 73 del 2020 e 199 del 2021, violazione dell'art. 9, comma 1, del decreto legge n. 17/2022.

3. Con la sentenza n. 15497 dell'11 agosto 2025, il T.a.r. per il Lazio ha respinto il ricorso, compensando tra le parti le spese di lite.

4. L'originaria ricorrente ha chiesto al Consiglio di Stato di riformare la suddetta pronuncia, affidando il suo appello a tre motivi così rubricati:

I - *error in iudicando,* violazione e falsa applicazione degli artt. 29, 34 e 64 e ss. c.p.a., dell'art. 24 co. 9 delle NTA al PRG di Roma Capitale, nonché degli artt. 10 e ss. e 131 e ss. del d.lgs. n. 42/2004, degli artt. 3 e 21-*octies* della legge n. 241/1990. erronea valutazione degli atti e dei documenti di causa;

II - *error in iudicando,* violazione e falsa applicazione degli artt. 29, 34 e 64 e ss. c.p.a., dell'art. 24 co. 9 delle NTA al PRG di Roma Capitale, nonché degli artt. 10 e ss. e 131 e ss. del d.lgs. n. 42/2004, nonché degli artt. 3 e 21-*octies* della legge n. 241/1990, erronea valutazione degli atti e dei documenti di causa, eccesso di potere giurisdizionale;

III - *error in iudicando,* violazione e falsa applicazione degli artt. 39, 40 e 64 c.p.a., nonché degli artt. 3 e 97 Cost. e delle direttive nn.

2001/77/CE, 2009/28/CE – direttive UE nn. 2018/844, 2018/2001 e 2018/2002 – d.lgs. nn. 48 e 73 del 2020 e 199 del 2021 – violazione dell'art. 9, co. 1 del decreto legge n. 17/2022.

5. Si sono costituiti in giudizio il Ministero della cultura e Roma Capitale, eccependo l'inammissibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'appello.

6. Con memorie del 29 aprile e del 25 maggio 2026 e repliche del 4 giugno 2026 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro argomentazioni, insistendo nelle rispettive conclusioni e, con note del 18 e del 22 giugno 2026 Roma Capitale ed il Ministero della cultura hanno domandato che la causa fosse decisa in base ai documenti depositati, senza previa discussione.

7. All'udienza pubblica del 25 giugno 2026 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

8. Nella sentenza appellata il T.a.r. ha respinto il ricorso, ritenendo 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* [redacted] *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". Nella pronuncia impugnata il giudice di primo grado ha, altresì, escluso che il parere della Soprintendenza, nella vicenda in questione, fosse inficiato da disparità di trattamento rispetto alle numerose altre installazioni di pannelli fotovoltaici presenti nelle aree limitrofe, negando anche qualsiasi ingiustificato sacrificio dell'interesse pubblico alla promozione delle energie rinnovabili.

9. L'appellante ha lamentato l'erroneità della suddetta decisione, deducendo, con il primo motivo, come il T.a.r. si fosse *"limitato ad avallare acriticamente la posizione apoditticamente espressa dalla Soprintendenza"*, che aveva opposto un *"immotivato divieto assoluto all'installazione di pannelli fotovoltaici nella Città Storica di Roma, dichiarata Patrimonio dell'Umanità dall'UNESCO, nonostante un simile divieto non (fosse)…previsto da alcuna normativa, primaria e/o secondaria, né in alcuno strumento pianificatorio comunale, regionale e/o sovraordinato"*. Al riguardo, l'appellante ha evidenziato che né il suo edificio né l'area su cui esso era stato costruito risultavano vincolati ai sensi del d.lgs. n. 42/2004 e che il mero inserimento del fabbricato nel sistema insediativo della Città Storica – Tessuto T4 non avrebbe potuto giustificare una preclusione assoluta all'installazione di pannelli fotovoltaici, essendo la Soprintendenza tenuta a fornire una motivazione particolarmente dettagliata del suo parere negativo, in relazione alle concrete caratteristiche del progetto e dei luoghi di causa.

10. Con il secondo motivo l'appellante ha ulteriormente sviluppato le doglianze già proposte di difetto di istruttoria e di travisamento dei fatti

da parte dell'Amministrazione, che non avrebbe individuato nel provvedimento impugnato *"alcun elemento concreto di incompatibilità paesaggistica e architettonica che potesse precludere l'esecuzione dell'intervento"*. In particolare, dalla lettura del parere, non sarebbe stato possibile identificare, secondo la originaria ricorrente, i *"caratteri storico-architettonici e tipologici del fabbricato in questione"* considerati dalla Soprintendenza del tutto inconciliabili con l'installazione di pannelli fotovoltaici ed anche il riferimento agli "*elementi impiantistici"* suscettibili di determinare degrado ed alterazione del paesaggio urbano sarebbe apparso, in realtà, eccessivamente generico e non circostanziato, in quanto privo di qualsiasi richiamo al fatto che i pannelli stessi sarebbero stati integrati nel tetto dell'edificio in un pannello prefabbricato preesistente, senza alcuna "sopraelevazione" né "invasione" dell'area ricoperta dalle tegole. Priva di riscontro sarebbe, poi, rimasta anche l'affermazione dell'Amministrazione per la quale l'intervento progettato avrebbe potuto recare danni alla visuale percepita *"dai fabbricati più alti, dai punti panoramici o belvedere della Città, dai quali è possibile godere del panorama del tessuto edilizio"*, non essendovi tra le costruzioni limitrofe edifici tali da svilupparsi in maggior altezza rispetto [redacted] né tra le vicinanze punti panoramici e/o belvedere della Città, la cui visuale avrebbe potuto essere pregiudicata dalle opere in questione. A tali circostanze doveva, poi, aggiungersi, a dire dell'appellante, quella della presenza in zona di numerosi esempi di pannelli fotovoltaici non integrati nella copertura dei fabbricati, bensì rialzati rispetto al lastrico solare, collocati in posizione immediatamente contigua ad edifici storici più elevati, e, dunque, ben visibili dall'alto.

11. Con il terzo ed ultimo motivo l'appellante ha, inoltre, ribadito la

preminenza da accordare all'interesse pubblico alla produzione di energia da fonti rinnovabili, che non avrebbe potuto dirsi già definitivamente soddisfatto attraverso la avvenuta installazione degli altri impianti già esistenti sugli edifici vicini.

12. Le suddette censure sono fondate e meritevoli di accoglimento per le ragioni di seguito illustrate.

13. A differenza di quanto ritenuto dal T.a.r. nella sentenza appellata, la motivazione del parere della Soprintendenza, per cui *"le opere progettate – che prevedono l'installazione di pannelli fotovoltaici sulla copertura – non (sarebbero state) compatibili con il contesto della Città Storica tutelata, fortemente caratterizzata da valenze storico-paesaggistiche nonché, con i caratteri storico-architettonici e tipologici del fabbricato in questione"* non risulta, infatti, idonea a supportare la determinazione negativa assunta dalla medesima Amministrazione, arrestandosi su di un piano meramente astratto, privo di qualsiasi riferimento alle concrete modalità esecutive dell'intervento progettato e agli eventuali specifici effetti sull'integrità del fabbricato e del contesto storico-paesaggistico in cui esso è inserito.

14. Come la Sezione ha avuto più volte occasione di osservare, anche di recente, è, ormai *"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)" (Cons. Stato, Sez. IV, 1° giugno 2026 n. 4001). Nella medesima pronuncia questo Consiglio di Stato ha anche precisato come la valutazione paesaggistica debba *"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…"* e come *"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…"*

15. La validità di simili conclusioni ermeneutiche è rafforzata anche dalle novità normative apportate dal d.l. 175/2025, convertito in l. 4/2026. Con tale intervento legislativo sono stati inseriti nel d.lgs.

190/2024 (recante la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili) l'art. 11-*bis,* co. 1, lett. l), n. 3), che qualifica aree idonee all'istallazione 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 energie rinnovabili in aree idonee all'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica, demandando a questa solo un parere obbligatorio non vincolante. Le novità legislative richiamate, a partire dallo stesso d.lgs. 190/2024, non sono applicabili *ratione temporis* alla fattispecie in esame, ma confermano l'evoluzione della sensibilità collettiva verso i pannelli fotovoltaici, i quali non possono essere percepiti *ex se* come ostacolo al godimento del paesaggio.

16. Nel caso di specie, la Soprintendenza si è disallineata dalle direttrici operative innanzi illustrate, perché ha ritenuto non ammissibile la collocazione dei pannelli fotovoltaici su di una porzione della copertura dell'edificio alberghiero – costituita, tra l'altro, da un pannello prefabbricato preesistente – solo in quanto *"non compatibili con il contesto della Città Storica"* e con *"i caratteri storico-architettonici e tipologici del fabbricato"*. L'effettivo significato di tale generica motivazione non appare in alcun modo chiarito dalla "risposta" della Soprintendenza stessa del 10 febbraio 2022 alla società richiedente, relativa ai *"rischi, che minacciano l'integrità e l'autenticità del Centro Storico di Roma",* tra i quali *"il decadimento e l'alterazione impropria degli edifici storici, la pressione del turismo e i cambiamenti sociali ed economici"*, al possibile ruolo degli "*elementi impiantistici"* nel processo di degrado del paesaggio urbano e all'importanza di salvaguardare le *"visuali dei fabbricati non solo <<dal basso>> e*

quindi dalla pubblica via o piazza ma anche <<dall'alto>>…" , circostanze anch'esse indicate in modo generico, che nulla aggiungono in termini di specificità e concretezza all'originario parere del 3 gennaio 2022.

17. Come eccepito dall'appellante, la motivazione dell'atto impugnato in primo grado non potrebbe, poi, neppure reputarsi integrata dalle ulteriori considerazioni sviluppate soltanto in memoria dalle Amministrazioni appellate circa le peculiarità che caratterizzerebbero l'area [redacted] e in rapporto l'inclusione di tale strada nell'ambito della Carta per la qualità del Piano regolatore generale e nella Lista del Patrimonio mondiale dell'Umanità UNESCO. Simili argomentazioni, non contenute, come anticipato, nel parere espresso dalla Soprintendenza all'esito del procedimento, risultano, in verità, inammissibili, risolvendosi in una motivazione postuma, non in grado di sanare le gravi criticità dell'originario atto amministrativo.

17. Come, del resto, affermato dalla costante giurisprudenza, *"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. Per*

*l'inammissibilità della motivazione postuma, sia attraverso gli scritti difensivi che attraverso la regola del raggiungimento dello scopo, in quanto in contrasto anche con le regole del giusto procedimento amministrativo come delineato dal diritto euro unitario (in particolare, l'art. 295 TFUE, che richiede la motivazione per tutti gli atti delle istituzioni comunitarie, inclusi quelli normativi, e il diritto a una buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), appare orientata anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che qualifica la motivazione come 'forma sostanziale' e motivo di ordine pubblico da sollevarsi d'ufficio (*ex plurimis, *Corte di Giustizia UE sez. VII, 11 aprile 2013, n. 652, C- 652/11)…La motivazione del provvedimento costituisce, infatti, l'essenza e il contenuto insostituibile della decisione amministrativa, anche in ipotesi di attività vincolata (Consiglio di Stato, III, 30 aprile 2014, n. 2247), 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' (Cons. Stato, n. 5291 del 2018)"* (Cons. Stato, Sez. V, 29 aprile 2025 n. 3632; 30 settembre 2024 n. 7856)

18. Dato che l'immobile in oggetto non è sottoposto a specifici vincoli di cui alla Parte seconda del d.lgs. n. 42/2004, ma è ricompreso nella Città Storica, la Soprintendenza, competente a pronunciarsi ai sensi dell'art. 24 del PRG del Comune di Roma avrebbe, dunque, dovuto fornire nella fattispecie in esame, una motivazione sufficientemente dettagliata, come richiesto dall'art. 3 della l. 241/1990, incidendo la sua determinazione discrezionale sul diritto di proprietà del privato ed avendo l'intervento progettato una specifica finalità ambientale. Viceversa, come detto, l'Amministrazione si è limitata a negare la compatibilità del progetto

con il carattere storico e architettonico dell'area, senza fornire una spiegazione concreta e puntuale di tale giudizio, con conseguente illegittimità del parere. Sul punto può concludersi che, come riconosciuto in numerose pronunce in materia, *"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…"* (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 3 aprile 2025 n. 2846.

19. Non avendo la Soprintendenza, nel caso in questione, assolto, come anticipato, al suddetto onere motivazionale, l'appello della [redacted] volto a far valere tale illegittimità, deve essere, in conclusione, accolto, con accoglimento, in riforma della sentenza appellata, del ricorso di primo grado ed annullamento del parere ivi impugnato, nonché assorbimento di ogni altra doglianza, salvo il potere dovere dell'Amministrazione di pronunciarsi nuovamente sul progetto della ricorrente, alla luce dei principi enunciati nella presente decisione.

20. Per la particolarità delle questioni trattate sussistono, tuttavia, giusti motivi per compensare tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Ofelia Fratamico	**Luigi Carbone**

IL SEGRETARIO