

N. 01946/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00336/2014 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 336 del 2014, proposto da:

Spea S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv.to Lorenzo Alemanni, con domicilio eletto presso T.A.R. Piemonte Segreteria in Torino, corso Stati Uniti, 45;

contro

Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45;

Comune di Ovada, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito;

per l'annullamento

delle note prot. 12321/12690 del 31.7.2013, 15333/18328 del 7.11.2013 e 15333-20273/401/44 del 9.i.2014, pervenute a mezzo raccomandata in data 13.1.2014, con cui l'Ufficio Tecnico del Comune di Ovada, con riferimento alla comunicazione presentata dai ricorrenti, relativa all'installazione di un impianto fotovoltaico aderente al tetto, ha comunicato che attesa la sussistenza del vincolo paesaggistico i lavori potranno iniziare solo dopo l'acquisizione del parere della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici;

nonchè del parere prot. n. 13522/34.10.05/233 della Soprintendenza per i Beni Architettonici e Paesaggistici per le Province di Novara, Alessandria e Verbano-Cusio-Ossola;

di ogni altro atto ad essi presupposto, connesso e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero Per i Beni e Le Attività Culturali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 novembre 2014 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Parte ricorrente ha impugnato il provvedimento in epigrafe, deducendo di avere inoltrato comunicazione di inizio attività inerente l'installazione di pannelli fotovoltaici integrati sul tetto di un edificio, con lo stesso orientamento della falda e la stessa inclinazione del medesimo.

Con nota 13.7.2013 l'ufficio tecnico del Comune ha comunicato la necessità di acquisire l'autorizzazione paesaggistica., che i ricorrenti hanno richiesto, pur contestandone in astratto la necessità.

Con nota 7.11.2013 è stato comunicato loro che la Soprintendenza aveva espresso parere favorevole, alla condizione che gli impianti venissero posizionati lungo le linee di gronda e dotati di pellicola antiriflesso della medesima colorazione del manto di copertura del tetto.

I ricorrenti, sempre contestando la necessità del parere, sollecitavano un riesame della pratica.

Il comune resistente ribadiva di condividere l'impostazione della sovrintendenza; parte ricorrente impugnava quindi i provvedimenti in epigrafe ed in particolare l'ultima determinazione comunale.

Censura parte ricorrente la nota da ultimo pervenuta dall'amministrazione per le seguenti ragioni:

Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 co. 3 del d.lgs. n. 115 del 2008 e del d.p.r. 139/2010; difetto di istruttoria. Deduce parte ricorrente che, nel caso di specie, sarebbe stata sufficiente una comunicazione al Comune, non essendo previsto il parere della sovrintendenza.

Lamenta in ogni caso che il parere espresso risulterebbe viziato per difetto di istruttoria e di motivazione.

Si è costituita l'amministrazione resistente, deducendo che la presenza di qualsivoglia vincolo paesaggistico precluderebbe comunque l'applicazione di procedure semplificate; contesta poi la circostanza che il provvedimento fosse sprovvisto di idonea motivazione.

Con ordinanza n. 679/14 l'istanza cautelare è stata accolta.

All'udienza del 6.11.2014 la causa è stata discussa e decisa nel merito.

DIRITTO

Il primo motivo di ricorso è fondato per le seguenti ragioni.

Pur non essendo condivisibile *in toto* l'assunto della difesa di parte ricorrente, secondo cui, in materia, deve trovare sempre applicazione la procedura semplificata di comunicazione preventiva al Comune, senza necessità alcuna di tutela dei vincoli ambientali e paesaggistici, neppure lo è la tesi della difesa erariale secondo cui, in presenza di qualsivoglia vincolo ex d.lgs. n. 42/2004, risulta sempre imprescindibile il parere della sovrintendenza.

Nel caso di specie, per le ragioni che si procede ad illustrare, si ritiene che, effettivamente, il parere della sovrintendenza non dovesse essere acquisito.

La normativa risulta contorta, oltre che frutto di numerose stratificazioni; tuttavia pare al collegio di poterla ricostruire nei seguenti termini.

L'art. 7 co. 1 del d.lgs. n. 28/2011, invocato dalla difesa erariale quale presupposto della necessità dell'autorizzazione della sovrintendenza, recita:

“Gli interventi di installazione di impianti solari termici sono considerati attività ad edilizia libera e sono realizzati, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 115, previa comunicazione, anche per via telematica, dell'inizio dei lavori da parte dell'interessato all'amministrazione comunale, qualora ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni:

- a) siano installati impianti aderenti o integrati nei tetti di edifici esistenti con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda e i cui componenti non modificano la sagoma degli edifici stessi;
- b) la superficie dell'impianto non sia superiore a quella del tetto su cui viene realizzato;
- c) gli interventi non ricadano nel campo di applicazione del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni.”

Ne consegue che è pur vero che la disposizione esclude la mera comunicazione di inizio attività in tutte le ipotesi in cui sussista qualsivoglia vincolo previsto dal d.lgs. n. 42/2004 ma è altresì vero

che essa ha ad oggetto gli impianti solari *termici*, mentre, dai documenti in atti, risulta essere stata chiesta l'autorizzazione per l'installazione di un impianto fotovoltaico.

Sul punto non può quindi che condividersi la difesa di parte ricorrente, là dove afferma che la normativa invocata non è pertinente al caso di specie.

Con riferimento ai pannelli fotovoltaici, invece, l'art. 11 del d.lgs. n. 115/2008, nella versione vigente dal 6.5.2010 al 18.7.2014 (coeva e applicabile al procedimento qui *sub iudice*) recitava:

“...Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 26, comma 1, secondo periodo, della legge 9 gennaio 1991, n. 10, in materia di assimilazione alla manutenzione straordinaria degli interventi di utilizzo delle fonti rinnovabili di energia, di conservazione, risparmio e uso razionale dell'energia in edifici ed impianti industriali, gli interventi di incremento dell'efficienza energetica che prevedano l'installazione di singoli generatori eolici con altezza complessiva non superiore a 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro, *nonché di impianti solari termici o fotovoltaici aderenti o integrati nei tetti degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda e i cui componenti non modificano la sagoma degli edifici stessi*, sono considerati interventi di manutenzione ordinaria e non sono soggetti alla disciplina della denuncia di inizio attività di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni, qualora la superficie dell'impianto non sia superiore a quella del tetto stesso. *In tale caso, fatti salvi i casi di cui all'articolo 3, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, e successive modificazioni, è sufficiente una comunicazione preventiva al Comune.*”

In pratica per gli impianti fotovoltaici con le caratteristiche prospettate in ricorso (integrati nei tetti, con stessa inclinazione, stesso orientamento e senza modifica della sagoma) risulta sufficiente la comunicazione preventiva, fatto salvo l'art. 3 co. 3 lett. a) del d.lgs. n. 192/2005.

Quest'ultimo a sua volta individua una eccezione e dispone un rinvio nei seguenti termini:

“a) gli edifici ricadenti nell'ambito della disciplina della parte seconda e dell'articolo 136, comma 1, lettere b) e c), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante il codice dei beni culturali e del paesaggio, fatto salvo quanto disposto al comma 3-bis”.

A sua volta l'art. 3 del d.lgs. n. 192/2005 contiene un comma 3 *bis* (richiamato dalla sovra riportata disposizione) e un comma 3 *bis.1*, entrambe introdotti con il d.l. 4.6.2013 n. 63 (pubblicato in G.U. il 5 giugno, ed entrato in vigore il giorno successivo, dunque teoricamente applicabile *ratione temporis* con riferimento alla comunicazione dei ricorrenti presentata in data 26 luglio 2013).

Il comma 3 bis prevede:

“3-bis. Per gli edifici di cui al comma 3, lettera a), il presente decreto si applica limitatamente alle disposizioni concernenti:

- a) l'attestazione della prestazione energetica degli edifici, di cui all'articolo 6;
- b) l'esercizio, la manutenzione e le ispezioni degli impianti tecnici, di cui all'articolo 7”.

Parrebbe dunque che il d.lgs. n. 115/2008 escluda dalla procedura semplificata gli immobili contemplati dal richiamato comma del d.lgs. 192/2005; senonché detto stesso comma, con un richiamo a un comma successivo del medesimo articolo, limita ulteriormente la propria applicazione con riferimento ad aspetti (attestazione energetica degli edifici e esercizio e manutenzione di impianti) che nulla hanno a che vedere con l'installazione degli impianti in sé.

Ancora il successivo comma 3 bis.1 dell'art. 3 del d.lgs. n. 192/2005, con espresso riferimento alla problematica dei vincoli, recita:

“Gli edifici di cui al comma 3, lettera a), sono esclusi dall'applicazione del presente decreto ai sensi del comma 3-bis, solo nel caso in cui, previo giudizio dell'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione ai sensi del codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il rispetto

delle prescrizioni implichi un'alterazione sostanziale del loro carattere o aspetto, con particolare riferimento ai profili storici, artistici e paesaggistici”.

Non può tuttavia non osservarsi, posto che il comma 3 bis viene invocato dall'amministrazione nella propria relazione ai fini della ricostruzione della disciplina del titolo edilizio, che i commi 3 bis e 3bis.1 dell'art. 3 del d.lgs. n. 192/2005 nulla hanno a che vedere con problematiche inerenti i titoli edilizi; essi si comprendono se si tiene mente al fatto che il d.lgs. n. 192/2005 (inopinatamente richiamato dal legislatore per identificare dei vincoli fatti salvi i quali, per contro, trovano sede in tutt'altro testo normativo, il d.lgs. n. 42/2004) ha in linea di principio oggetto del tutto difforme, ossia l'attuazione delle direttive comunitarie che impongono allo Stato italiano di adeguare, per quanto possibile, il patrimonio edilizio (nuovo ed esistente) alle caratteristiche di prestazione energetica degli edifici imposte in sede comunitaria. In questo contesto l'art. 3 del d.lgs. n. 192/2005 è finalizzato a scandire una gradualità (particolarmente per gli edifici preesistenti) nell'adeguamento degli edifici alle nuove tecnologie e nell'imposizione delle nuove caratteristiche di prestazione energetica dell'edilizia; tale gradualità sarà, evidentemente, tanto più giustificata quanto più gli immobili preesistenti presentano caratteristiche di pregio ambientale e culturale, che possono fisiologicamente entrare in conflitto con l'adeguamento energetico tramite nuove tecnologie.

Il richiamo, dunque, ai vincoli previsti dal d.lgs. n. 42/2004 nel contesto dell'art. 3 co. 3bis e 3bis. 1 del d.lgs. n. 192/2005 va letto in questa prospettiva, evidentemente del tutto avulsa da quella inerente la semplificazione dei titoli edilizi necessari per l'implementazione degli impianti fotovoltaici; esso tenta di contemperare gli obblighi di rendere gli edifici esistenti coerenti con le moderne caratteristiche di prestazione energetica e le ragioni storico-artistico-ambientali, le quali ultime possono invece indurre alla conservazione del pregresso nello stato originale.

Date queste premesse ritiene il collegio che il rinvio al co. 3 del d.lgs. n. 192/2005 non possa che essere inteso come limitato ad individuare le due ipotesi di beni tutelati, ivi citate e previste in verità dal d.lgs. n. 42/2004, per le quali persiste l'obbligo, nel contesto della procedura semplificata per l'ottenimento del titolo edilizio, di acquisire i pareri in questione; ciò senza ulteriore possibilità di leggere la disposizione integrandola con i commi 3 bis e 3bis.1 dell'art. 3 del d.lgs. n. 192/2005, proprio per l'eterogeneità delle disposizioni e dei rispettivi finalità e contenuti.

La sequenza dei rinvii a cascata, che rende pressochè imperscrutabile la *voluntas legis*, deve infatti ragionevolmente arrestarsi là dove implicherebbe il richiamo a problematiche del tutto avulse; sembra dunque potersi concludere che: a) innanzitutto vi è l'intento di semplificare la procedura inerente l'installazione di pannelli fotovoltaici con caratteristiche quali quelle per cui è causa (aderenti alla tetto, con stessa sagoma ed orientamento); b) restano fatti salvi i vincoli dettati dal d.lgs. 42/2004, nelle sole ipotesi di cui alla lett. b) e c) dell'art. 136.

Non è invece condivisibile la difesa erariale, secondo cui i vincoli paesaggistici sarebbero fatti salvi in ogni caso ed ipotesi; a tal fine infatti da un lato non è pertinente, come visto, il d.lgs. 28/2011, dall'altro non appare utile la disposizione generale dettata dall'art. 6 co. 3 del d.p.r. n. 380/2001 (sempre invocata dalla difesa erariale e dell'amministrazione).

Quest'ultima, nell'inserire in termini generali la realizzazione di pannelli solari fotovoltaici nell'ambito dell'edilizia libera, fa salve una serie di disposizioni di settore tra cui, certamente, il d.lgs. n. 42/2004. Tale norma tuttavia pacificamente convive con l'ancor vigente (modificata da ultimo con la legge n. 116/2014) e già citato art. 11 del d.lgs. n. 115/2008, che ha evidentemente un oggetto più circoscritto (i pannelli integrati nei tetti, con stessa inclinazione, stesso orientamento e che non ne modificano la sagoma), e come tale speciale, dunque ragionevolmente assoggettato a disciplina ulteriormente semplificata.

Per le ragioni già esposte, anche in quest'ultimo contesto, sono fatti salvi i vincoli di cui all'art. 136 lett. b) e c) del d.lgs. n. 42/2004 che contemplano: “b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della Parte seconda del presente codice, che si distinguono per la loro non comune

bellezza;

c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici.”

Pertanto in queste uniche due ipotesi occorre comunque l'autorizzazione paesaggistica.

Nel caso di specie si evince dalla documentazione in atti che l'immobile in questione ricade in area tutelata ai sensi dell'art. 142 lett. c) del d.lgs. n. 42/2004; pertanto non ricorre una delle due ipotesi (136 lett. c) e d)) per le quali sole è fatta salva la necessità dell'autorizzazione paesaggistica.

Il ricorso deve dunque trovare accoglimento con annullamento del provvedimento impugnato.

L'oggettiva difficoltà di tentare una ricostruzione normativa giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato; compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 6 novembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Paola Malanetto, Primo Referendario, Estensore

Giovanni Pescatore, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/12/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)