

Pubblicato il 10/03/2025

N. 00155/2025 REG.PROV.COLL.
N. 00287/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 287 del 2023, proposto da Lodovico Doglioni, Gloria Agata Maria Coniglione, Marco Pinca, Maria Cristina Di Silverio, Lorenza Galli, rappresentati e difesi dall'avvocato Gaia Brusciotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Pesaro, via Marcolini 6;

contro

Comune di Fano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Federico Romoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- Dell'ordinanza n. 141 dell'11/04/2023 del Comune di Fano, poi comunicata, con cui è stato ordinato ai Sigg.ri Murra Cristina, Pinca Marco, Di Silverio Maria Cristina, Doglioni Lodovico, Coniglio Gloria Agata Maria e Galli Lorenza di rimuovere entro il termine di giorni 90 dalla notifica le opere non conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali (pannelli

fotovoltaici) realizzate sul tetto dell'edificio denominato "Condominio Marconi" sito in Fano Piazza G. Marconi n. 3;

- Della deliberazione di Giunta comunale di Fano (PU) n. 301 dell'08/08/2019 avente ad oggetto "*Approvazione variante al piano particolareggiato del centro storico per l'inserimento dell'art. 13 bis – impianti tecnologici nel centro storico nelle norme tecniche di attuazione*" e, dunque, dell'art. 13 bis delle N.T.A. del Piano Particolareggiato del Centro Storico del Comune di Fano "*Impianti tecnologici nel centro storico*";

- di ogni altro atto antecedente o conseguente comunque connesso o collegato, ancorché non noto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Fano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2025 il dott. Fabio Belfiori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 15 giugno 2023 e depositato il successivo 4 luglio i ricorrenti hanno impugnato gli atti in epigrafe meglio descritti. Rappresentano di aver realizzato sul tetto del loro condominio un impianto fotovoltaico di potenza 12,75 Kw al servizio dei loro quattro appartamenti e delle zone condominiali; informano che l'impianto è stato allacciato alla rete elettrica il 4/4/2023 e in data 5/5/2023 è stato stipulato il contratto di ritiro dedicato con il GSE; che l'impianto occupa una superficie inferiore a un terzo della superficie totale del tetto; che non presenta serbatoi di accumulo a vista e non è visibile dalla pubblica via o da altri spazi pubblici e panoramici; che il colore dei pannelli è quello standard, grigio scuro/nero.

Riferiscono che trattandosi di intervento ricadente nelle ipotesi di edilizia libera di cui all'art. 6 del D.P.R. 380/2001, la sua esecuzione non veniva

preceduta da alcuna comunicazione all'amministrazione comunale.

Informano, inoltre che il giorno 5/1/2023 veniva effettuato un sopralluogo da parte della Polizia locale del Comune di Fano, a cui faceva seguito, in data 11/4/2023, l'ordinanza qui gravata con cui il dirigente comunale del settore urbanistica ordinava ai ricorrenti, in qualità di proprietari delle unità immobiliari ricadenti all'interno del condominio interessato dall'intervento, *“la rimozione delle opere non conformi alle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali descritte in premessa ed il ripristino dello stato dei luoghi, entro 90 (novanta) giorni dalla data di notifica della presente ordinanza, senza pregiudizio delle sanzioni penali e amministrative”*.

L'ordinanza, riportano i ricorrenti, trova il suo dichiarato fondamento nell'art. 13 bis delle norme tecniche di attuazione del piano particolareggiato del centro storico del Comune di Fano, introdotto in sede di variante con deliberazione di Giunta comunale n. 301 dell'8/8/2019, anch'essa qui impugnata.

Avverso gli atti gravati, sono mosse le seguenti censure.

Primo motivo di diritto. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 L. 241/1990 – art. 6 D.P.R. 380/2001 - eccesso di potere per difetto di istruttoria - illogicità e irrazionalità manifeste – falso supposto in fatto e in diritto.

Si evidenzia che rispetto all'intervento effettuato, l'unico aspetto contestato dal Comune di Fano è il colore dei pannelli. Si sottolinea che l'ordinanza impugnata così motiva: *“... l'intervento sopradescritto, consistente nell'installazione di un impianto fotovoltaico mediante l'apposizione di n. 34 pannelli rettangolari di colore nero, aventi le dimensioni 1038 x 1755”* contrasta con il citato ART. 13-bis – *IMPIANTI TECNOLOGICI NEL CENTRO STORICO* delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Particolareggiato del Centro Storico del Comune di Fano che prescrive che *“i pannelli siano di colorazione simile ai coppi del centro storico”* e pertanto non possono essere installati pannelli di colore nero”.

Viene riportato il contenuto dell'art. 13-bis delle N.T.A. del P.P. del Centro Storico di Fano: *“Nelle zone omogenee definite “A” ai sensi del DM 1444/68 ricadenti*

all'interno del Piano Particolareggiato del Centro storico, ad esclusione degli edifici interessati dalla categoria di interventi A1 – interventi di Restauro conservativo (art.3), è consentita l'installazione di pannelli solari-termici e fotovoltaici anche integrati alla copertura e comunque paralleli alla stessa, alle seguenti condizioni: - l'installazione deve ispirarsi ai principi della salvaguardia del decoro urbano, dell'aspetto architettonico degli edifici, della limitazione dell'impatto visivo e paesaggistico; - i pannelli dovranno essere disposti preferibilmente secondo forme geometriche semplici, regolari e coerenti con le falde dei tetti; - è vietato l'impiego di modelli di dimensioni e fattura diverse tra loro; - i pannelli siano di colorazione simile ai coppi del centro storico; l'installazione non si estenda per più di 1/3 della superficie totale della copertura; - i pannelli non siano visibili dalla pubblica via ovvero da spazi pubblici e panoramici di rilevante valore; - la realizzazione dell'impianto non comporti l'installazione a vista di serbatoi di accumulo. Nel caso di sostituzione dei coppi o delle tegole costituenti il manto di copertura con coppi/tegole fotovoltaici, di colorazione simile al manto esistente, l'estensione massima è pari a 2/3 della superficie totale della copertura. Nel caso di copertura piana, l'estensione può interessare l'intera copertura. Nelle aree e sugli immobili vincolati ai sensi del D.Lgs. 42/2004 e ss.mm.ii. (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio) tali interventi devono essere autorizzati dalla Soprintendenza.”.

Si sottolinea che l'art. 13-bis è stato inserito nelle N.T.A. del p.p. del centro storico in sede di variante approvata con la deliberazione di Giunta comunale n. 301 dell'8/8/2019.

Ciò premesso si lamenta che la prescrizione relativa al cromatismo dei pannelli (“i pannelli siano di colorazione simile ai coppi del centro storico”), non supportata da nessun'altra specificazione, risulterebbe palesemente illegittima per assoluta genericità.

La potestà pianificatoria, si dice, sul punto si sarebbe tradotta in una prescrizione non intelligibile ed equivocabile. Infatti, imporre una colorazione dei pannelli “simile”, non tanto ad un colore specifico bensì, all'indefinito colore dei “coppi del centro storico” equivarrebbe, ad avviso dei ricorrenti, a porre una condizione incomprensibile e irrealizzabile.

Circostanza, si afferma, ancor più grave in ipotesi, quale quella che ci occupa, di intervento ad edilizia libera nel quale non vi è alcun controllo preventivo sulla legittimità dei lavori. In tal modo viene addossato al privato il rischio della mancata comprensione e attuazione del dettato prescrittivo.

Si osserva, poi, che i coppi del centro storico di Fano spesso risalgono a svarianti decenni or sono ed hanno, pertanto, acquisito un aspetto sostanzialmente incolore, allorquando non sono invece fuligginosi o di colore scuro, vicini al grigio scuro dei pannelli come nel caso in esame, mentre appaiono rossicci quando sono appena montati.

Peraltro, si dice, neppure nel verbale di sopralluogo o nella stessa ordinanza di rimozione il Comune di Fano prende posizione circa il colore che avrebbero dovuto avere i pannelli installati dai ricorrenti, limitandosi a dichiarare che *“non possono essere installati pannelli di colore nero”*.

Ci si chiede dunque, di che colore dovessero essere i pannelli montati per essere ritenuti conformi, visto che nessun colore viene indicato nell'art. 13 bis delle N.T.A. del p.p. del centro storico.

Secondo motivo di diritto.

Violazione e falsa applicazione della direttiva (UE) 2018/2001 - normativa comunitaria e nazionale in tema di energie rinnovabili – Green deal – PNRR - art. 7 bis D.lgs. n. 28/2011, come novellato dall'art. 9, comma 1, D.L. 1 marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 aprile 2022, n. 34 – art. 3 L. 241/1990 – eccesso di potere per illogicità e irrazionalità manifeste – falso supposto in fatto e in diritto.

Le prescrizioni contenute nell'art. 13 bis delle N.T.A. del p.p. del centro storico contrasterebbero, si dice, con il *favor* legislativo nei confronti della realizzazione di impianti che producono energia da fonti rinnovabili. Si richiama la previsione di cui all'art. 9 del D.L. n. 17 del 2022, convertito dalla L. n. 34 del 2022, (*“Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche*

industrial?”) che stabilisce ulteriori disposizioni favorevoli a semplificare ed agevolare la realizzazione di detti impianti.

Si afferma che l’Amministrazione nell’esercizio della discrezionalità di cui è titolare nel governo del territorio non potrebbe vanificare sostanzialmente le finalità che sottendono all’incentivazione delle energie rinnovabili. Si dice che l’art. 13 bis citato si pone in aperto contrasto con quanto precede poiché in zona non assoggettata a dichiarazione di notevole interesse pubblico, porrebbe limitazioni ben più pesanti di quelle previste dalla legge per consentire di eseguire senza titolo impianti con caratteristiche analoghe, situati in centri assoggettati a dichiarazione di notevole interesse pubblico.

Terzo motivo di diritto.

Violazione e falsa applicazione della direttiva UE 2018/2001 - normativa comunitaria e nazionale in tema di energie rinnovabili – Green deal – PNRR - art. 3 L. 241/1990 – eccesso di potere per illogicità e irrazionalità manifeste – falso supposto in fatto e in diritto.

La delibera di Giunta comunale n. 301/2019 di approvazione della variante che ha inserito il richiamato art. 13 bis, si dice, interviene al dichiarato scopo di adeguare la regolamentazione urbanistica comunale all’evoluzione normativa intervenuta in materia di energie rinnovabili, tuttavia i criteri attuativi introdotti dal Comune di Fano appaiono eccessivamente rigorosi e si risolvono in una sostanziale impossibilità di installazione di impianti fotovoltaici sui tetti del centro storico.

Quarto motivo di diritto.

Violazione e falsa applicazione art. 3 N.T.A. del p.p. del centro storico del Comune di Fano - eccesso di potere per contrarietà con precedenti manifestazioni.

Si deduce che la norma in questione appare almeno in parte confliggere con le previsioni delle medesime N.T.A. nella parte in cui, all’art. 3 lett. A – 2, sugli immobili oggetto di interventi di risanamento conservativo, prevedono la *“possibilità di inserire ascensori e altri impianti tecnologici che non compromettano la*

morfologia e la struttura dell'edificio con la tassativa esclusione di volumi tecnici eccedenti le coperture esistenti?

L'11 luglio 2023 si è costituito per resistere il Comune di Fano difendendosi con documenti e memorie.

L'istanza cautelare contenuta nel ricorso è stata accolta con ordinanza di questa Sezione n. 181/2023.

Alla pubblica udienza del 26 febbraio 2024, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il mezzo di gravame va accolto per le ragioni che seguono.

Occorre premettere che l'unico ostacolo alla realizzazione dell'impianto è dato, come emerge dall'atto gravato, dalla previsione dell'art. 13 *bis* Norme Tecniche di Attuazione del piano particolareggiato del centro storico.

Non rilevano, quindi, nella presente controversia le norme sopravvenute in tema di autorizzazione paesaggistica, né i pareri successivamente resi sul PRG dalla competente Soprintendenza.

Ciò premesso, è fondato il primo motivo di diritto, in quanto la prescrizione introdotta dalla Del. g.c. n. 301 – *“i pannelli siano di colorazione simile ai coppi del centro storico”* – è eccessivamente indeterminata per poter fungere da parametro di legittimità sostanziale per le determinazioni amministrative applicative di tale disposizione.

In particolare, va rilevato che parte resistente nella memoria di costituzione afferma (e invoca sul punto prova testimoniale, ai sensi dell'art. 63 c.p.a., comunque non necessaria ai fini del decidere) che nel giugno 2022 vi sarebbe stato un incontro tra il Dirigente comunale del Settore Urbanistica e uno degli odierni ricorrenti, al quale sarebbe stato indicato che *“la realizzazione dell'impianto fotovoltaico in questione doveva rispettare le disposizioni di cui alla delibera di Giunta comunale che impone l'utilizzo dei pannelli di colorazione rossa”*.

Orbene, a ben vedere la delibera citata non fa alcuna menzione del colore rosso, bensì come visto, si riferisce ad una generica colorazione simile a quella dei coppi del centro storico.

Deve osservarsi, in primo luogo, che il colore rosso, non pare affatto simile alla colorazione dei coppi esistenti sul tetto dell'immobile in rilievo (cfr. deposito 11 luglio 2023), che paiono, quanto meno dalle immagini fotografiche in atti, verosimilmente di colorazione grigiastra, anche forse a causa del tempo e degli agenti atmosferici.

Quindi, da un lato non può dirsi che il suggerito colore rosso rispettasse la prescrizione della delibera, dall'altro la prescrizione generale ridetta, come scritto, assume una valenza talmente generica, priva di criteri ragionevolmente delimitati e orientativi per la condotta dei privati, tale da fornire, di converso, all'amministrazione nella sua applicazione (peraltro repressiva a posteriori rispetto all'investimento effettuato, dato che si trattava di manutenzione ordinaria a regime di edilizia libera), una discrezionalità illimitata sconfinante nell'arbitrio, in violazione del principio di legalità sostanziale dell'azione amministrativa (cfr. Corte cost. n. 307/2003; Corte cost. n. 115/2011).

Infatti, non è solo la nozione di similarità ad avere carattere indeterminato, bensì anche il generico riferimento “*ai coppi del centro storico*” quale categoria unitaria omogenea, senza alcuna specificazione individualizzante rispetto allo specifico contesto di riferimento dell'intervento, comporta incertezza, poiché non è verosimile che tutto il centro storico di Fano sia caratterizzato da coperture in coppi dal colore indistintamente omogeneo.

In definitiva, la genericità eccessiva del criterio cromatico a monte, inidoneo ad indirizzare con ragionevole certezza l'investimento privato, ridonda in un potere ripristinatorio pubblico eccessivamente ampio, variabilmente dipendente dal giudizio di similarità di volta in volta espresso.

Le ulteriori censure possono essere assorbite, per economia processuale.

In conclusione il ricorso va accolto e per l'effetto vanno annullati l'ordinanza impugnata, nonché l'art. 13 *bis* delle Norme Tecniche di Attuazione del piano particolareggiato del centro storico, nella parte in cui prevede che “*i pannelli siano di colorazione simile ai coppi del centro storico*”.

Si ravvisano ragioni sufficienti per la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla l'ordinanza impugnata, nonché l'art. 13 *bis* delle Norme Tecniche di Attuazione del piano particolareggiato del centro storico, nella parte in cui prevede che “*i pannelli siano di colorazione simile ai coppi del centro storico*”.

Spese compensate.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere

Fabio Belfiori, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Fabio Belfiori

IL PRESIDENTE
Concetta Anastasi

IL SEGRETARIO