

Pubblicato il 20/04/2026

N. 00527/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00523/2024 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 523 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

VSE S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Andrea Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Cultura e Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Ancona, corso Mazzini, 55;

Commissione Locale per il Paesaggio del Comune di Potenza Picena, non costituita in giudizio;

Comune di Potenza Picena, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Carassai, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Provincia di Macerata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Silvia Sopranzi e Cristian Terrini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

nei confronti

Maria Paola Vecchione, rappresentata e difesa dall'avvocato Luca Forte, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della nota della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata prot. n. 9965-P del 12.08.2024, nella parte in cui prescrive che:

i) *“l'impianto fotovoltaico dovrà perseguire la massima integrazione per cui i pannelli dovranno essere del tipo non riflettente e di una cromia marrone o verde a richiamo del contesto paesaggistico e agricolo, con esclusione di cromie nella scala del blu, grigio e nero, mentre i pali e tutte le strutture di sostegno siano non riflettenti e verniciati di color delle terre”*;

ii) *“l'introduzione dei pannelli delle cromie sopra richieste non potrà determinare un aumento di superfici dell'impianto rispetto a quelle previste dal presente progetto”*;

- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto dall'odierna ricorrente, ivi inclusi, ove occorrer possa:

i. il parere favorevole condizionato della Commissione Locale per il Paesaggio espresso in data 2.8.2024, verbale n. 6, progressivo n. 1, nella parte in cui prevede che *“...i pannelli dovranno essere non riflettenti e di colore marrone...”*, e la conseguente proposta di provvedimento del Comune acquisita al prot. SABAP n. 9777 del 7.8.2024;

ii. la precedente nota della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata trasmessa

con PEC prot. n. 2552 del 29.2.2024, nella parte in cui prescrive che “... *l'impianto fotovoltaico dovrà perseguire la massima integrazione per cui i pannelli dovranno essere del tipo non riflettente e di una cromia marrone o verde a richiamo del contesto paesaggistico e agricolo, con esclusione di cromie nella scala del blu, grigio e nero, mentre i pali e tutte le strutture di sostegno siano non riflettenti e verniciati di color delle terre...*”;

iii. il precedente parere favorevole condizionato della Commissione Locale per il Paesaggio espresso in data 27.02.2024, verbale n. 1, progressivo n. 4, nella parte in cui prevede che “...*i pannelli dovranno essere non riflettenti e di colore marrone...*”, e la nota del Comune prot. n. 7193 del 29.02.2024, nella parte in cui “...*Si richiamano nel merito le prescrizioni contenute nel parere della Commissione Locale per il Paesaggio*”;

iv. la nota del Ministero della Cultura – Segretariato Regionale per le Marche prot. n. 2867-P del 4.9.2024;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 25 giugno 2025:

- nei limiti dell'interesse in questa sede azionato, della Determinazione Dirigenziale della Provincia di Macerata n. 3000139 del 22.04.2025, nella parte in cui all'art. 2 determina di autorizzare il progetto fotovoltaico della società VSE S.r.l. “...*con le seguenti prescrizioni:*

a) l'impianto fotovoltaico e tutte le strutture a servizio dell'impianto [...] dovranno essere costruiti nel rispetto delle prescrizioni dettagliatamente riportate al seguente punto n. 9, lettere [...] j);

[...] 9. di stabilire le seguenti ulteriori prescrizioni:

[...] j) i pannelli dell'impianto fotovoltaico dovranno essere di tipo non riflettente e di una cromia marrone o verde a richiamo del contesto paesaggistico e agricolo, con esclusione delle cromie nella scala del blu, grigio e nero; i pali e tutte le strutture di sostegno dovranno essere non riflettenti e verniciati con il colore delle terre;

k) l'adozione dei pannelli della tipologia e della cromia descritti nel punto precedente non potrà comportare alcun aumento della superficie occupata

*dai pannelli rispetto a quella prevista nel progetto originario per il solo scopo di mantenere la potenza nominale di progetto inizialmente prevista o di limitare la diminuzione della stessa derivante dall'adozione dei pannelli **colorati***";

- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto dall'odierna ricorrente, ivi inclusi tutti gli atti già impugnati con il ricorso introduttivo del presente giudizio e, in ogni caso, la nota della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata prot. n. 9965-P del 12.8.2024 nella parte in cui prescrive che “...l'impianto fotovoltaico dovrà perseguire la massima integrazione per cui i pannelli dovranno essere del tipo non riflettente e di una cromia marrone o verde a richiamo del contesto paesaggistico e agricolo, con esclusione di cromie nella scala del blu, grigio e nero, mentre i pali e tutte le strutture di sostegno siano non riflettenti e verniciati di color delle terre...” e che “...l'introduzione dei pannelli delle cromie sopra richieste non potrà determinare un aumento di superfici dell'impianto rispetto a quelle previste dal presente progetto...”.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura, della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata, del Comune di Potenza Picena, della Provincia di Macerata e di Maria Paola Vecchione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 marzo 2026 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente (di seguito solo “VSE”), la quale opera nel settore della costruzione e dell'esercizio di impianti **fotovoltaici**, con il ricorso

introduttivo ha impugnato:

- la nota della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata prot. n. 9965-P del 12 agosto 2024, nella parte in cui, con riguardo al progetto per la realizzazione di un impianto fotovoltaico della potenza di circa 5 MW da ubicare nel territorio del Comune di Potenza Picena, ha imposto le seguenti prescrizioni: i) “... *l'impianto fotovoltaico dovrà perseguire la massima integrazione per cui i pannelli dovranno essere del tipo non riflettente e di una cromia marrone o verde a richiamo del contesto paesaggistico e agricolo, con esclusione di cromie nella scala del blu, grigio e nero, mentre i pali e tutte le strutture di sostegno siano non riflettenti e verniciati di color delle terre...*”; ii) “... *l'introduzione dei pannelli delle cromie sopra richieste non potrà determinare un aumento di superfici dell'impianto rispetto a quelle previste dal presente progetto...*” (prescrizioni che erano già contenute nella precedente nota della Soprintendenza prot. n. 2552 del 29 febbraio 2024, pure impugnata);
- il parere favorevole condizionato della Commissione Locale per il Paesaggio presso il Comune di Potenza Picena, datato 2 agosto 2024, verbale n. 6, progressivo n. 1, e la conseguente proposta di provvedimento del Comune acquisita al prot. SABAP n. 9777 del 7 agosto 2024 (atto che sostanzialmente conferma il precedente parere favorevole condizionato espresso in data 27 febbraio 2024, verbale n. 1, progressivo n. 4, pure impugnato);
- la nota del Ministero della Cultura - Segretariato Regionale per le Marche prot. n. 2867-P del 4 settembre 2024.

Con l'atto di motivi aggiunti depositato in data 25 giugno 2025 VSE ha impugnato l'autorizzazione unica (A.U.) adottata dalla Provincia di Macerata con determinazione dirigenziale n. 3000139 del 22 aprile 2025, nella parte in cui recepisce le suddette prescrizioni (prescrizioni che la ricorrente ritiene lesive per le ragioni che saranno esposte *infra*).

2. Per resistere al ricorso introduttivo si sono costituiti in giudizio il Ministero della Cultura, la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Ascoli Piceno Fermo e Macerata e il Comune di Potenza Picena, eccependo preliminarmente l'inammissibilità della domanda impugnatoria in quanto diretta avverso atti non aventi natura provvedimento.

3. In data 25 giugno 2025 VSE ha depositato l'atto di motivi aggiunti finalizzato ad impugnare il provvedimento finale e notificato, a soli fini di *litis denuntiatio*, alla sig.ra Maria Paola Vecchione, residente nella zona in cui dovrà essere ubicato l'impianto.

Per resistere ai motivi aggiunti si sono costituite anche la Provincia di Macerata e la sig.ra Vecchione.

Nella camera di consiglio del 19 novembre 2025 VSE ha rinunciato alla domanda cautelare, ritenendo opportuno che la causa fosse decisa nel merito in tempi compatibili con lo stato di saturazione dei ruoli di udienza della Sezione.

Il Presidente del Tribunale ha quindi fissato per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 25 marzo 2026, all'esito della quale la causa è passata in decisione.

4. In punto di fatto la società ricorrente espone quanto segue.

4.1. Il procedimento autorizzatorio ha preso avvio in data 22 gennaio 2024, allorquando è stata presentata alla competente Provincia di Macerata l'istanza di rilascio dell'A.U. ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003. Il progetto, oltre ad avere natura di intervento di pubblica utilità e di indifferibilità e urgenza ai sensi dell'art. 12, comma 1, del D.Lgs. n. 387/2003, costituisce un'opera strategica ai fini dell'implementazione del PNIEC e del PNRR ai sensi dell'art. 7-bis del T.U. n. 152/2006 (essendo incluso nell'elenco di cui all'allegato I-bis del T.U.) e riguarda altresì un'area idonea *ex lege* ai sensi dell'art. 20, comma 8, let. c-ter), n. 3, del

D.Lgs. n. 199/2021 (area situata entro il raggio di 300 metri dall'autostrada A14).

4.2. Nella fasi iniziali del procedimento veniva acquisita, fra gli altri atti istruttori, la nota del 29 febbraio 2024 della Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per le Province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata, nella quale l'organo periferico del Ministero della Cultura, preso atto che la Commissione Locale per il Paesaggio in data 27 febbraio 2024 aveva espresso parere favorevole condizionato all'utilizzo di pannelli “...*non riflettenti e di colore marrone...*”, e dopo aver considerato che “...*l'area oggetto di intervento si inserisce in un ambiente di carattere prevalentemente agricolo, dove la presenza della rete autostradale è molto marcata e i diversi insediamenti urbani connotano un paesaggio antropico...*”, esprimeva parere favorevole con la seguente prescrizione: “...*l'impianto fotovoltaico dovrà perseguire la massima integrazione per cui i pannelli dovranno essere del tipo non riflettente e di una cromia marrone o verde a richiamo del contesto paesaggistico e agricolo, con esclusione di cromie nella scala del blu, grigio e nero, mentre i pali e tutte le strutture di sostegno siano non riflettenti e verniciati di color delle terre...*”.

4.3. Ritenendo illegittima e sproporzionata la suddetta prescrizione, la società ricorrente, nel riscontrare una richiesta di integrazioni formulata in esito alla prima seduta della conferenza di servizi del 29 febbraio 2024, rappresentava a tutti gli enti interessati l'abnormità di tale prescrizione e presentava una proposta progettuale migliorativa caratterizzata dalla previsione di ulteriori mitigazioni e corredata da apposita relazione paesaggistica, chiedendo alla Soprintendenza e alla Commissione Locale per il Paesaggio un riesame dei propri pareri.

Seguiva la nota del 15 maggio 2024, con cui la Soprintendenza comunicava che “...*ai fini della valutazione della nuova proposta progettuale è necessario produrre fotoinserimenti dell'impianto*

fotovoltaico per valutarne la visibilità dai maggiori punti di vista o belvedere...". VSE riscontrava la richiesta il 20 giugno 2024, producendo rendering fotografici che, secondo la ricorrente, attestavano la scarsa visibilità dell'impianto dai punti di vista maggiormente rappresentativi.

4.4. Sennonché, con nota prot. n. 9965-P del 12 agosto 2024, la Soprintendenza, prendendo atto del parere della Commissione Locale per il Paesaggio, ribadiva la prescrizione in esame, aggiungendo altresì che il proponente non avrebbe potuto compensare la riduzione di producibilità dell'impianto derivante dall'utilizzo dei pannelli "**colorati**" con l'aumento della superficie radiante.

In data 14 agosto 2024 VSE ha inviato al Segretariato Regionale del Ministero della Cultura formale richiesta di riesame del parere della Soprintendenza, ma tale istanza è stata dichiarata inammissibile con la nota prot. n. 2867-P del 4 settembre 2024, sul presupposto che, ai sensi dell'art. 12, comma 1-*bis*, del D.L. n. 83/2014 e ss.mm.ii., istanze di tal genere non possono essere presentate da soggetti privati, ma solo da pubbliche amministrazioni.

4.5. Nonostante l'avvenuta proposizione del ricorso introduttivo la Provincia, in sede di rilascio dell'A.U., ha confermato le suddette prescrizioni, il che ha imposto alla ricorrente di impugnare *in parte qua* anche l'atto autorizzativo.

5. Prima di passare alla esposizione e alla trattazione delle censure formulate da VSE va precisato che nell'atto di motivi aggiunti la società ricorrente ha:

- per un verso, sollevato censure che riguardano il provvedimento autorizzativo in sé e i vizi del procedimento da cui esso è scaturito;
- per altro verso, dedotto l'illegittimità derivata dell'A.U. da quella dei pareri impugnati con il mezzo introduttivo (le cui censure sono state ritrascritte nel ricorso per motivi aggiunti).

6. Ciò detto, con l'unico articolato motivo del ricorso introduttivo, rubricato "Violazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione dell'art. 20 e dell'art. 22 del d.lgs. n. 199/2021. Violazione del d.m. 10.9.2010. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3 della legge n. 241/90. Violazione e falsa applicazione dell'art. 146 del d.lgs. n. 42/2004. Violazione e falsa applicazione della direttiva 2009/28/CE. Violazione e falsa applicazione della direttiva UE 2018/2001. Violazione dell'art. 11 TFUE. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà dell'azione amministrativa; travisamento dei presupposti in fatto e diritto; violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Sviamento di potere", la ricorrente deduce, in sintesi, che:

- la prescrizione sull'utilizzo di pannelli **colorati** imposta nei pareri impugnati (e poi nell'A.U.) risulta manifestamente illegittima sotto vari profili, tutti riconducibili alla figura dell'eccesso di potere.

In primo luogo, si tratta di prescrizione contraria al principio di proporzionalità.

Infatti, come VSE aveva chiarito nei propri elaborati progettuali, i pannelli **fotovoltaici** "**colorati**" costituiscono una particolare tipologia di moduli progettati per i mini-impianti da installare sul tetto degli edifici. In quanto tali, essi hanno dimensioni di molto inferiori a quelli utilizzati per gli impianti *utility scale multi megawatt* (come quello per cui è causa) che sono destinati, invece, alla produzione di grandi quantità di energia pulita al fine del raggiungimento degli obiettivi legati alla c.d. transizione energetica. Inoltre, proprio il particolare filtro cromatico applicato ai suddetti pannelli comporta una capacità produttiva sensibilmente inferiore a parità di superficie captante (quindi una più ridotta efficienza) rispetto a quelli *utility scale*, con conseguente necessità di aumentare sensibilmente il numero di moduli **fotovoltaici** da installare.

Il rispetto della prescrizione in commento, dunque, determinerebbe uno stravolgimento del progetto, in quanto si dovrebbe variare la configurazione dei moduli sulle strutture ad inseguimento (passando da una configurazione ad asse singolo ad una ad asse doppio) e aumentare la superficie coperta dai moduli e l'altezza da terra degli stessi (con conseguente peggioramento, fra l'altro, proprio dell'impatto visivo complessivo dell'impianto).

Inoltre, i colori indicati dalla Soprintendenza (marrone o verde) sono atipici anche per tale tipologia di moduli, rendendone il reperimento sul mercato estremamente complesso. Questi moduli, infatti, essendo progettati per l'applicazione su edifici, risultano di fatto disponibili solo nelle cromie tipiche delle coperture urbane (ovvero nelle varie tonalità del rosso).

In secondo luogo, la Soprintendenza e la Provincia hanno contestualmente imposto il divieto di incremento della superficie radiante, in tal modo impedendo a VSE di compensare la perdita di producibilità di energia causata dall'utilizzo dei pannelli **colorati**. Ne consegue che, a parità di superficie, l'installazione di pannelli **colorati** riduce la producibilità attesa dell'impianto del 27%, rendendo quindi il progetto di sviluppo non più economicamente sostenibile, considerata anche la difficile reperibilità sul mercato di moduli di colore marrone/verde.

La costruzione di un impianto non efficiente contrasta con l'interesse pubblico alla implementazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, per cui le prescrizioni qui contestate si pongono anche in violazione delle norme nazionali e comunitarie richiamate in rubrica;

- le prescrizioni impugnate sono anche illegittime per difetto di istruttoria e di motivazione.

Infatti, mentre la Commissione Locale per il Paesaggio si è limitata ad imporre l'impiego di pannelli di colore marrone, senza spiegare le ragioni di tale prescrizione, la Soprintendenza ha solo aggiunto che l'area di

intervento risulterebbe visibile “...*dai principali punti di vista e belvedere segnalati...*”, non spiegando però nel dettaglio perché l'impianto sarebbe percepibile in tale ampio scenario d'insieme. In questa prospettiva, i pareri impugnati si pongono in contrasto con il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui è necessario che “...*le motivazioni dell'eventuale diniego alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonte rinnovabile devono essere particolarmente stringenti, non potendo ritenersi sufficiente che l'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico rilevi una generica minor fruibilità del paesaggio sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica. Infatti, il giudizio di compatibilità paesaggistica non può limitarsi a rilevare l'oggettività del novum sul paesaggio preesistente, posto che in tal modo ogni nuova opera, in quanto corpo estraneo rispetto al preesistente quadro paesaggistico, sarebbe di per sé non autorizzabile...*”.

Pertanto, non è ammissibile l'equazione per cui il concetto di visibilità coincide con la nozione di impatto visivo, perché ciò che è visibile non è necessariamente foriero di impatto visivo (negativo) ovvero di impossibilità dell'occhio umano di “sopportarne” l'inserimento in un contesto paesaggistico nel quale, peraltro, le esigenze di salvaguardia ambientale debbono trovare il punto di giusto equilibrio con le attività antropiche ammissibili;

- inoltre nel caso di specie rilevano le seguenti ulteriori circostanze:

i) da un lato, la stessa Soprintendenza si contraddice laddove afferma che “...*l'area oggetto di intervento si inserisce in un ambiente di carattere prevalentemente agricolo, dove la presenza della rete autostradale è molto marcata e i diversi insediamenti urbani connotano un paesaggio antropico...*”;

ii) l'impianto è ubicato in area idonea *ex lege* (per cui non esiste alcuna preclusione assoluta al rilascio del titolo, dovendo l'amministrazione

competente procedere ad una valutazione dei contrapposti interessi e motivare nel dettaglio un eventuale diniego);

- il parere della Soprintendenza è comunque infondato anche nel merito.

Infatti nella relazione paesaggistica aggiornata prodotta da VSE nel corso del procedimento sono riportati i risultati dell'analisi di intervisibilità, alla luce dei quali “...*non risultano esserci particolari elementi che possono confliggere con la compatibilità paesaggistica, in quanto, data la natura dell'opera, la morfologia del territorio e le misure di mitigazione previste dal progetto, vengono ridotti al minimo gli impatti sul paesaggio e sulle visuali, nonché sulla permeabilità e produttività dei terreni agricoli...*” (si vedano in particolare i paragrafi 6.2 e ss. e i rendering fotografici);

- alla luce di tali considerazioni, le prescrizioni impugnate si appalesano ancora più irragionevoli ed esse appaiono in realtà espressione di un meccanismo automatico e standardizzato in forza del quale le Soprintendenze precludono (direttamente o indirettamente) la possibilità di realizzare gli impianti f.e.r. sulla scorta di rilievi del tutto apodittici, senza enucleare alcun elemento dotato di consistenza apprezzabile che valga a dimostrare l'incompatibilità del progetto rispetto alle caratteristiche dell'area prescelta dal proponente. Tale *modus operandi* non è però più consentito, visto che la realizzazione di impianti f.e.r. si inserisce nell'ambito di politiche energetiche volute anzitutto dall'Unione Europea e che la loro diffusione contribuisce peraltro anche alla tutela dell'ambiente e del paesaggio (in conseguenza della riduzione delle emissioni di CO₂). Pertanto, la tutela del paesaggio non può più costituire un interesse pubblico “totalizzante”, dovendosi operare un bilanciamento fra interessi aventi pari dignità costituzionale;

- l'eccesso di potere consiste dunque anche nel fatto di avere aprioristicamente omesso di valutare la rilevanza pubblicistica del progetto per cui è causa, e ciò anche per ragioni di natura politica che trovano esplicita conferma in un comunicato stampa dell'11 ottobre 2024 del

Comune di Potenza Picena (nel quale l'amministrazione comunale dichiara apertamente la propria contrarietà alla realizzazione dell'impianto). Le prescrizioni imposte dalla locale Commissione per il Paesaggio si pongono dunque in continuità con le valutazioni politiche espresse dal Comune, costituendo esse uno strumento surrettizio per impedire la costruzione dell'impianto.

7. Con il primo motivo aggiunto, rubricato "Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 10-*bis*, 14 e seguenti della legge n. 241/90. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 199/2021. Violazione e falsa applicazione del Regolamento UE n. 2577/2022. Violazione della direttiva UE 2018/2001. Violazione della direttiva 2009/28/CE. Violazione e falsa applicazione del PNRR. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione dell'art. 41 CDFUE e dell'art. 6 CEDU. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione del principio del legittimo affidamento. Violazione del principio di proporzionalità. Violazione dei principi di leale collaborazione e buon andamento dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà dell'azione amministrativa. Sviamento di potere. Ingiustizia manifesta", VSE deduce in sintesi che:

- l'autorizzazione unica è illegittima anzitutto perché la Provincia non avrebbe dovuto recepire acriticamente le prescrizioni della Commissione Locale e della Soprintendenza.

Questo anzitutto perché l'attuale disciplina della conferenza di servizi (artt. 14 e ss. della L. n. 241/1990) non contempla alcun potere di veto in capo alle singole amministrazioni partecipanti, il provvedimento finale dovendo essere adottato dall'autorità procedente in base alle posizioni prevalenti espresse dagli enti interessati. Ciò significa che spetta all'autorità procedente valutare anche i pareri e gli altri apporti istruttori delle

amministrazioni intervenute e stabilire se e in che misura gli stessi vanno tradotti in prescrizioni autorizzative vere e proprie.

Pertanto, alla luce del peculiare schema procedurale delineato dall'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 *"...il parere negativo opposto da una delle Amministrazioni partecipanti, ancorché tenuta a manifestare un parere vincolante, non può produrre l'effetto di impedire la prosecuzione del procedimento, svolgendo semplicemente la funzione di rappresentazione degli interessi di cui detta Amministrazione è portatrice, comunque rimessi alla valutazione discrezionale finale dell'autorità decidente, la quale rimane libera di recepire o meno quanto osservato nel parere ..."* (così, *ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, n. 11870/2022 e T.A.R. Puglia, Bari, n. 528/2023).

Queste considerazioni, come confermato dalla Corte di Cassazione (SS.UU., sentenza n. 10054/2023), valgono anche per i pareri della Soprintendenza, i quali non hanno natura vincolante;

- nella specie, poi, rileva il fatto che, ricadendo l'impianto in area idonea *ex lege*, la non vincolatività del parere della Soprintendenza è previsto espressamente dall'art. 22 del D.Lgs. n. 199/2021, visto che già a monte il legislatore ha stabilito la compatibilità in astratto degli impianti f.e.r. con il contesto ambientale e paesaggistico di riferimento;

- la Provincia, dunque, avrebbe dovuto valutare in concreto la proporzionalità delle prescrizioni in commento, tenendo anche conto dell'interesse pubblico alla realizzazione di impianti f.e.r., delle censure articolate dal proponente nel ricorso introduttivo e del fatto che la posizione della Soprintendenza nell'ambito della conferenza di servizi non poteva essere ritenuta prevalente. Sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione rileva anche il fatto che nel provvedimento finale non sono state confutate le osservazioni tecniche formulate da VSE il 20 marzo 2025.

8. Con il secondo motivo aggiunto, rubricato “Violazione e falsa applicazione dell’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3, 14 e seguenti della legge n. 241/90. Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria. Violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili. Violazione del principio di proporzionalità. Violazione dei principi di leale collaborazione e buon andamento dell’azione amministrativa. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà dell’azione amministrativa. Sviamento di potere. Ingiustizia manifesta”, VSE deduce che:

- nel provvedimento di A.U. la Provincia si è limitata a svolgere rilievi unicamente con riguardo all’obbligo di installare moduli **fotovoltaici colorati**, ritenendolo “ragionevole” in quanto non comporterebbe “... *particolare pregiudizio per l’iniziativa dell’attività di impresa in questione, in quanto sia i pannelli non riflettenti sia i pannelli **colorati** sono facilmente reperibili nel mercato e per di più i pannelli non riflettenti sono più efficienti in termini di producibilità elettrica dei pannelli ordinari in monocristallino ed inoltre – nel caso del progetto in esame – assolvono ad una funzione di antiriflesso...*”;

- tali considerazioni sono tuttavia infondate.

Infatti, e in disparte l’apoditticità dell’assunto per cui il reperimento sul mercato di pannelli **colorati** non sarebbe particolarmente difficoltoso, l’amministrazione non ha tenuto conto delle puntuali osservazioni tecniche formulate dal proponente circa il diverso utilizzo dei pannelli **colorati** rispetto a quelli classici. I primi, infatti, sono progettati per essere utilizzati negli impianti di piccola taglia collocati sugli edifici e quindi hanno dimensioni ridotte rispetto a quelli da utilizzare negli impianti a terra definiti *utility scale multi megawatt*. Inoltre, il particolare filtro cromatico applicato ai suddetti pannelli comporta una capacità produttiva sensibilmente inferiore a parità di superficie captante (quindi una più ridotta efficienza) rispetto a quelli *utility scale*, con conseguente riduzione

della producibilità attesa dell'impianto del 27% circa (fattore che incide notevolmente sulla sostenibilità economica del progetto).

A ciò va aggiunto che, proprio perché i pannelli **colorati** sono pensati per essere collocati in ambiente urbano, la loro colorazione riprende i toni del rosso, mentre non sono molto diffusi pannelli di colore marrone/verde. Questo rende molto difficile il reperimento, a costi ragionevoli, dei pannelli imposti dalla Soprintendenza.

Tutto ciò, poi, va collegato alla seconda prescrizione, perché essa smentisce l'assunto della Provincia circa la ragionevolezza delle condizioni imposte.

Infatti è del tutto evidente che il divieto di compensare la ridotta producibilità dell'impianto con l'aumento della superficie radiante complessiva produce un sicuro pregiudizio per il proponente, il quale dovrebbe costruire un impianto non efficiente, perdendo una cospicua parte dei ricavi attesi.

Del tutto inconferente, invece, è il richiamo della Provincia al fatto che i pannelli **colorati** sono anche antiriflettenti, visto che tale caratteristica può essere garantita per tutte le tipologie di pannelli. E, in effetti, il 27 giugno 2024 VSE aveva comunicato alla Provincia che i pannelli da utilizzare nell'impianto di Potenza Picena sono del costruttore Trina Solar, modello Vertex 720 W, i quali, come risulta dalla scheda tecnica allegata al ricorso, hanno un rivestimento antiriflettente.

9. Il ricorso e i motivi aggiunti vanno nel loro complesso accolti, anche se non tutte le censure formulate da VSE risultano fondate.

Con riguardo alle questioni preliminari, va precisato che:

- l'avvenuta adozione del provvedimento finale - che *in parte qua* recepisce integralmente i pareri impugnati con il mezzo introduttivo - ha fatto venire meno qualsiasi problema di inammissibilità del ricorso introduttivo, per cui le eccezioni sollevate al riguardo dalle amministrazioni resistenti sono da intendersi assorbite;

- nel presente giudizio non esistono controinteressati in senso formale, tanto è vero che l'atto di motivi aggiunti è stato notificato solo "per notizia" alla sig.ra Vecchione. Questo unicamente a fini prudenziali e solo perché la predetta aveva formulato alcune istanze di accesso agli atti del procedimento e richieste di partecipazione alle varie conferenze di servizi. Tuttavia, come era già accaduto in sede amministrativa, neanche in questa sede la sig.ra Vecchione ha chiarito quale era la fonte della sua legittimazione e del suo interesse specifico a contrastare *in parte qua* le pretese di VSE, se non una generica contrarietà alla realizzazione dell'impianto. Ma se questo è, ne consegue che la sig.ra Vecchione avrebbe o dovuto impugnare l'A.U. o quantomeno chiarire in questa sede quale sia il suo interesse specifico a vedere confermate le prescrizioni impugunate dalla ricorrente. Al contrario, nelle memorie difensive depositate in giudizio la sig.ra Vecchione si è limitata a ribadire la legittimità dei provvedimenti impugnati in relazione alla tutela di interessi pubblici che non sono in capo ad essa (nelle memorie manca infatti qualsiasi riferimento specifico alla proprietà della sig.ra Vecchione). Né risulta che altri abitanti della zona abbiano partecipato al procedimento autorizzativo opponendosi alla realizzazione dell'impianto e/o chiedendo l'imposizione di prescrizioni "riduttive". Non è dunque necessario disporre l'integrazione del contraddittorio ad altri eventuali controinteressati.

10. Passando quindi a trattare le varie censure formulate dalla società ricorrente, il Collegio osserva quanto segue.

10.1. Una buona parte degli arresti giurisprudenziali richiamati da VSE sono inconferenti, visto che tali pronunce riguardano casi in cui il provvedimento autorizzatorio era stato denegato; purtuttavia, i principi desumibili dalla giurisprudenza più recente formatasi *in subiecta materia* vanno applicati, sia pure con le dovute precisazioni, nella odierna controversia.

Non sono neanche fondate le censure con cui si deduce che la Provincia avrebbe acriticamente recepito le prescrizioni contestate dalla ricorrente, visto che il dirigente del Settore Gestione del Territorio e Ambiente a pag. 34 della determina impugnata ha comunque svolto le proprie considerazioni circa la ragionevolezza dei pareri *de quibus*.

10.2. Il ricorso e i motivi aggiunti vanno invece accolti nella parte in cui VSE deduce che le due prescrizioni censurate, lette congiuntamente, si traducono in un sostanziale diniego dell'autorizzazione richiesta dalla società ricorrente, e questo, si badi, non perché un impianto formato da pannelli “**colorati**” e avente una superficie radiante di circa mq 25.300 non sia tecnicamente realizzabile, ma perché, come la ricorrente ha comprovato anche con la relazione tecnica depositata in data 13 novembre 2025, esso diventerebbe antieconomico. E la sostenibilità economico-finanziaria di un impianto che, è bene ricordare, a fine vita tecnica andrà smontato e rimosso, non costituisce un dettaglio di secondaria importanza.

10.3. La Provincia, nel provvedimento autorizzativo, ha controdedotto alle osservazioni difensive di VSE sostenendo che i pannelli “**colorati**” sono disponibili in commercio a prezzi competitivi, ma tale assunto è del tutto apodittico, mentre, come si è detto, la ricorrente ha prodotto in giudizio un elaborato tecnico in cui si attesta che un impianto della superficie radiante di circa 25.000 mq formato di stringhe di pannelli “**colorati**” ha una resa inferiore di circa il 20% circa rispetto all'impianto progettato da VSE. La Provincia, peraltro, a riprova dei propri assunti negli scritti difensivi ha menzionato un impianto in corso di realizzazione nel territorio di Camerino, ma tale raffronto è impraticabile, poiché in casi del genere il proprietario può cedere l'energia direttamente all'utente finale, mentre nel caso degli impianti a terra l'energia viene immessa nella rete, con conseguenti minori introiti per il produttore.

Dal punto di vista processuale, poi, va osservato che, avendo VSE formulato deduzioni difensive nel corso del procedimento, spettava alla

Provincia confutare tali deduzioni, soprattutto con riguardo all'incremento dei costi necessari per l'acquisto di pannelli **colorati**. In sede processuale la ricorrente si è limitata a corroborare le predette deduzioni con una ulteriore relazione tecnica, di cui il Tribunale ben può tenere conto non come atto fidefaciente, ma come uno dei tanti elementi su cui fondare la propria decisione.

10.4. Inoltre sia nei pareri della Commissione Locale per il Paesaggio e della Soprintendenza sia nel provvedimento autorizzativo si dice che tali prescrizioni sono finalizzate anche a ridurre il potere riflettente delle superfici specchiate, ma *in parte qua* non si è tenuto conto di quanto dichiarato espressamente da VSE nella nota del 27 giugno 2024, ossia che i pannelli impiegati dalla ricorrente sono già sottoposti ad un trattamento antiriflettente, per cui viene meno anche questa giustificazione (si veda la scheda tecnica allegato n. 19 al ricorso per motivi aggiunti).

Pertanto, seppure in generale si può convenire con le amministrazioni resistenti circa il fatto che in sede autorizzativa, e nell'ottica di un equilibrato bilanciamento dei contrapposti interessi, è possibile imporre al proponente prescrizioni finalizzate a minimizzare l'impatto visivo di un impianto fotovoltaico, si deve altresì evidenziare che queste prescrizioni debbono, nel loro complesso, rispondere al principio di adeguatezza e, soprattutto, non si debbono tradurre in un diniego surrettizio dell'A.U. Del resto, che l'utilizzo di pannelli **colorati** determini una riduzione della producibilità dell'impianto è comprovato proprio dalla seconda prescrizione, che le amministrazioni hanno ritenuto di imporre proprio perché consapevoli delle conseguenze derivanti dalla prima.

10.5. Da ultimo, e pur non essendo consentito al giudice sostituire le proprie valutazioni a quelle espresse dalle amministrazioni interessate circa l'impatto visivo dell'impianto, va ricordato che il progetto in questione insiste su area idonea *ex lege* e che, come il Tribunale ha stabilito nella recente sentenza n. 5/2026, la presenza nelle immediate vicinanze di

un'importante arteria autostradale (nonché di insediamenti antropici) impone di valutare in maniera specifica le caratteristiche ambientali e paesaggistiche del sito.

E, del resto, anche nel parere della Soprintendenza si ammette ciò, visto che da un lato si parla di ambiente di carattere prevalentemente agricolo, ma dall'altro lato si sottolinea la presenza molto marcata dell'autostrada e di diversi insediamenti urbani che connotano un paesaggio antropico.

Né appare dirimente il fatto che nelle vicinanze esiste un'area che il Comune ha intenzione di candidare a SIC/ZPS, visto che al riguardo non è previsto che operino misure di salvaguardia ostative (delle quali, peraltro, le parti resistenti non hanno fornito alcuna prova).

10.6. Alcune delle considerazioni esposte dalle amministrazioni resistenti nelle memorie conclusionali non sono invece conferenti, e in particolare ci si riferisce alle deduzioni esposte dalla Provincia nella memoria del 3 marzo 2026 a proposito del numero di analoghe autorizzazioni rilasciate nel corso degli anni.

11. Per tutte le suesposte considerazioni, il ricorso e i motivi aggiunti vanno nel loro complesso accolti, con conseguente annullamento, *in parte qua*, dell'autorizzazione unica rilasciata dalla Provincia di Macerata con determinazione dirigenziale n. 3000139 del 22 aprile 2025 e dei presupposti pareri della Soprintendenza e della Commissione Locale per il Paesaggio.

Le spese del giudizio si possono tuttavia compensare, oltre che per la particolarità della vicenda, anche in ragione del fatto che il ricorso introduttivo, ove deciso *singulatim*, sarebbe stato da dichiarare inammissibile in quanto proposto avverso atti non aventi natura provvedimentoale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in

epigrafe proposti, li accoglie nei sensi e nei termini di cui in motivazione e compensa le spese del giudizio.

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

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

Concetta Anastasi, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere

Tommaso Capitano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Tommaso Capitano

IL PRESIDENTE
Concetta Anastasi

IL SEGRETARIO