

Fotovoltaico nella città storica: no ai dinieghi di routine

di Maddalena De Rosa

Data di pubblicazione: 16-10-2026

Nel giudizio di compatibilità paesaggistica relativo all'installazione di pannelli fotovoltaici, la mera visibilità dell'impianto o il generico richiamo al pregio storico del contesto non bastano a sorreggere il diniego: l'amministrazione deve spiegare, in concreto, per quali ragioni quello specifico intervento risulti incompatibile con il bene e con il paesaggio.

Guida alla lettura

1. Il fatto e la questione controversa

La sentenza prende le mosse dal progetto presentato dalla Hotel Palladium Palace s.r.l. per il rifacimento della copertura dell'albergo sito in via Gioberti n. 36, a Roma, con contestuale installazione di pannelli solari fotovoltaici. La Soprintendenza speciale Archeologia belle arti e paesaggio di Roma aveva espresso parere negativo, ritenendo l'intervento non compatibile con il contesto della Città Storica e con i caratteri storico-architettonici del fabbricato.

In primo grado, il TAR Lazio aveva condiviso l'impostazione dell'amministrazione, valorizzando la particolare delicatezza del contesto urbano e l'esigenza di tutelare le visuali del tessuto edilizio storico, anche dall'alto. In appello, invece, la società insiste sul carattere generico del diniego, evidenziando che i pannelli sarebbero stati integrati nella copertura e collocati su una porzione già costituita da pannello prefabbricato preesistente, senza sopraelevazioni o alterazioni tali da giustificare, di per sé, un arresto del progetto.

La controversia, in definitiva, si colloca in un terreno ormai centrale nel contenzioso amministrativo: quello del rapporto tra tutela paesaggistica e transizione energetica, e soprattutto del livello di motivazione richiesto all'amministrazione quando intenda comprimere un intervento volto alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

2. Il punto di equilibrio individuato dal Consiglio di Stato

La decisione si segnala innanzitutto per il **rifiuto di ogni automatismo**. Il Consiglio di Stato ribadisce che la presenza di pannelli fotovoltaici su una copertura produce certamente un impatto visivo, ma aggiunge subito che tale dato, da solo, non è sufficiente a fondare un giudizio di incompatibilità paesaggistica. **Il Collegio richiama, in termini molto netti, l'evoluzione del quadro ordinamentale e della 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).

Il fulcro della valutazione non può quindi risiedere nel solo fatto che i pannelli siano visibili, ma deve coinvolgere le **modalità progettuali di installazione, la qualità dei materiali, la coerenza dell'inserimento architettonico e l'effettiva incidenza dell'intervento nel contesto considerato.**

Il principio, quindi, pur espresso con riferimento al caso concreto, ha una portata più ampia: la tutela del paesaggio non viene affievolita, ma è chiamata a misurarsi con un interesse pubblico concorrente non più recessivo, quale è quello alla transizione energetica.

Ne deriva che il diniego non può essere affidato a formule standard, né a richiami generici al pregio del luogo; esso deve essere il risultato di una comparazione effettiva, resa intelligibile da una motivazione puntuale ed aderente alle caratteristiche del progetto.

Precisa il Collegio che “la valutazione paesaggistica (deve) “concentrarsi sulle modalità progettuali di installazione dei pannelli, nonché sulla natura e sulla qualità dei materiali utilizzati, di modo che, in contesti vincolati, il loro inserimento sulle falde di copertura degli edifici risulti coerente con il pregio e con lo stile architettonico dei luoghi...” 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...”

3. L'insufficienza della motivazione stereotipata

Il Collegio concentra quindi il proprio sindacato sul piano motivazionale. Secondo il Consiglio di Stato, l'affermazione della Soprintendenza secondo cui l'intervento sarebbe incompatibile con il contesto della Città Storica e con i caratteri storico-architettonici del fabbricato rimane su un piano eccessivamente astratto. Rileva come il **parere negativo si sviluppi senza un reale confronto con le caratteristiche specifiche dell'intervento proposto**, mancando una spiegazione puntuale delle ragioni per cui proprio quel tipo di installazione, proprio su quella copertura, con quelle modalità esecutive, produrrebbe un pregiudizio incompatibile con il paesaggio urbano o con l'integrità dell'edificio.

Nemmeno la successiva nota della Soprintendenza del 10 febbraio 2022, richiamata in giudizio, è ritenuta idonea a colmare tale lacuna. Anche il riferimento ai rischi di alterazione del paesaggio urbano, agli elementi impiantistici e alla necessità di preservare le visuali dall'alto viene giudicato dal Collegio ancora troppo generico, perché non tradotto in una verifica concreta del progetto sottoposto all'amministrazione.

La sentenza trasmette un messaggio chiaro, pretendendo, in materia di fotovoltaico, una motivazione rafforzata, specie quando l'immobile non sia gravato da uno specifico

vincolo della Parte II del d.lgs. n. 42/2004 ma sia inserito in un contesto storico tutelato.

4. Il divieto di motivazione postuma

Un passaggio di particolare interesse riguarda il tentativo delle amministrazioni appellate di **integrare in giudizio le ragioni del diniego**, richiamando elementi ulteriori, quali la vicinanza di via Gioberti a emergenze monumentali e l'inclusione dell'area in contesti di particolare pregio.

Il Consiglio di Stato esclude in modo deciso la possibilità di utilizzare tali deduzioni come integrazione della motivazione originaria.

La motivazione del provvedimento amministrativo, osserva la sentenza, deve risultare dall'atto e precedere il giudizio; non può essere costruita successivamente negli scritti difensivi, perché ciò svuoterebbe di significato sia il procedimento sia il diritto di difesa del destinatario. Il Consiglio di Stato precisa come *"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"*.

Il richiamo al principio del divieto di motivazione postuma non ha qui un valore meramente formale, ma è specificamente diretto a riaffermare un punto sostanziale.

Quando l'amministrazione esercita un potere tecnico-discrezionale incidente sulla sfera del privato, la motivazione non rappresenta un apparato ornamentale dell'atto, ma il **luogo in cui si manifesta la reale ponderazione degli interessi**.

5. Il rilievo sistematico della pronuncia

La sentenza si inserisce in un orientamento che tende a leggere il tema del fotovoltaico non più come eccezione tollerata, ma come fenomeno stabilmente integrato nel sistema degli interessi pubblici rilevanti.

In questa prospettiva, il Consiglio di Stato attribuisce significato anche alle sopravvenienze normative richiamate in motivazione, pur precisando che esse non sono applicabili *ratione temporis* al caso di specie.

Tali richiami non servono a fondare direttamente la decisione, ma a confermare il contesto ordinamentale nel quale essa si colloca: un **contesto nel quale i pannelli fotovoltaici non possono più essere considerati, ex se, fattori di alterazione incompatibili con il paesaggio**.

Sotto questo profilo, la pronuncia appare significativa non perché introduca una supremazia

dell'interesse energetico su quello paesaggistico, ma perché pretende che il sacrificio del primo sia sorretto da una giustificazione effettiva. Il **bilanciamento tra interessi resta sempre pienamente affidato all'amministrazione, ma si richiedono argomentazioni accurate per legittimare un esito negativo.**

6. Considerazioni conclusive

Il merito principale della sentenza sta nell'aver chiarito che, in materia di fotovoltaico, **non possono più trovare spazio dinieghi di rito, affidati a espressioni standard o al solo richiamo del carattere storico del contesto.**

Se l'amministrazione ritiene che un impianto fotovoltaico sia incompatibile con un determinato contesto, deve spiegare perché, e deve farlo con riferimento alle **effettive caratteristiche dell'intervento, alla sua visibilità reale, ai materiali impiegati, alla tecnica di inserimento e all'incidenza concreta sul bene tutelato.**

In questo senso, la sentenza **non riduce la tutela del paesaggio, ma, anzi, impone che essa avvenga attraverso un esercizio consapevole, trasparente e argomentato del potere e non con espressioni di stile.**

Ed è proprio qui che si coglie il valore più attuale della decisione: non nell'affermazione di una prevalenza automatica del fotovoltaico, ma nel rifiuto speculare di una preclusione automatica fondata su motivazioni generiche.

Pubblicato il 02/10/2026

N. 07277/2026REG.PROV.COLL.

N. 09494/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 HotelPalladium Palace s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Vercillo e Giulia Boldi, domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e

domicilio fisicoeletto presso lo studio dell'avv. Giorgio Vercillo in Roma, piazza di Spagna, n. 15;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato ed 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, condomicilio 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 Hotel Palladium Palace s.r.l. di rifacimento della copertura dell'immobile adibito ad albergo, sito in via Gioberti n. 36, all'interno della Città Storica, 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 Hotel

Palladium Palace s.r.l. sulla base dei seguenti motivi:

a) violazione dell'art. 24, commi 19-21 delle NTA al PRG del Comune di Roma, 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 di Roma e ricade <<nel sistema insediativo della città storica nel tessuto T4 – Tessuti di espansione otto-novecentesca ad isolato>>”.

Il T.a.r. ha anche reputato congrue le argomentazioni sviluppate dalla Soprintendenza in risposta alle osservazioni della ricorrente, per cui anche “elementi di dettaglio, quali quelli impiantistici,...(avrebbero potuto assumere) primaria importanza,...(potendo) concorrere a degradare e alterare il paesaggio urbano della Città Storica”, a discapito della “salvaguardia delle visuali dei fabbricati non solo dal basso e quindi dalla pubblica via o piazza ma anche dall’alto, dai fabbricati più alti, dai punti panoramici o belvedere della Città dai quali è possibile godere del tessuto edilizio, al fine di mantenerne e garantirne l’integrità”.

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 all'Hotel Palladium, 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'installazione di impianti fotovoltaici “gli edifici e le strutture edificate e relative superfici esterne pertinenti”, 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 pubblicavia 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 di Via Gioberti (quali la vicinanza della via alla Basilica di Santa Maria Maggiore e al complesso monumentale della Stazione Termini) 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 frustrati 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 Hotel Palladium Palace s.r.l. 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 2026con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere