

Pubblicato il 26/09/2022

N. 01047/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00044/2022 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 la Toscana

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 44 del 2022, proposto da Gaetano Moronese e Sonia Giovacchini, rappresentati e difesi dagli avvocati Simone Nocentini e Laura Chierroni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Simone Nocentini in Firenze, via de' Rondinelli n. 2;

contro

Ministero della Cultura e Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e per le Province di Pistoia e Prato, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze e presso di essa domiciliati in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

Comune di Firenze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Annalisa Minucci, Antonella Pisapia e Matteo Romeo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede legale dell'Avvocatura comunale, in Firenze, Palazzo Vecchio, piazza della Signoria;

per l'annullamento

previa sospensione,

- del provvedimento di diniego n. 2413/2021 del 29 ottobre 2021, a firma della Dirigente del Servizio Amministrativo Urbanistica del Comune di Firenze, relativo alla “*Richiesta di rilascio di Autorizzazione Paesaggistica per l'esecuzione dei lavori di installazione di pannelli fotovoltaici*”;
- di ogni altro atto e/o provvedimento allo stesso comunque presupposto, connesso e/o conseguente ancorché non conosciuto, tra cui il provvedimento di rigetto della Soprintendenza del 23 marzo 2021.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura, della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e per le province di Pistoia e Prato e del Comune di Firenze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 giugno 2022 la dott.ssa Silvia De Felice e uditi i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I sig.ri Sonia Giovacchini e Gaetano Moronese sono, rispettivamente, proprietaria e detentore di un immobile posto in Firenze, Via della Querciola n. 35, ubicato all'interno dei “*centri storici minori/borghi storici (Zona A)*” del Regolamento Urbanistico comunale, con classificazione “*Tessuto Storico o storizzato prevalentemente seriale-spazio aperto*”.

Detto bene ricade in area soggetta al vincolo paesaggistico di cui al d.m. 23 dicembre 1952 “*Dichiarazione di notevole interesse pubblico del Massiccio di Monte Morello*” (doc. 10 di parte ricorrente).

In data 12 febbraio 2020 i ricorrenti hanno presentato al Comune di Firenze la s.c.i.a. n. 1522/2020 per l'esecuzione di opere sul fabbricato sopra indicato, conseguendo, in data 25 luglio 2020, l'autorizzazione paesaggistica n. 1161.

In data 22 gennaio 2021 gli stessi hanno presentato al Comune di Firenze istanza di rilascio di autorizzazione paesaggistica per la realizzazione di “*opere esterne in variante all’autorizzazione paesaggistica 1161 del 25/07/2020*” richiedendo “*di installare isolamento termico a cappotto esterno sulle facciate, sostituire l’isolante termico sulla porzione di copertura di proprietà con materiale di spessore maggiore di circa 6 cm rispetto a quello esistente (per uno spessore totale del nuovo pannello che si andrà ad installare di circa 10-12 cm) ed installare un impianto fotovoltaico sulla copertura*” (cfr. doc. 1 di parte ricorrente, relazione tecnica allegata all’istanza).

In ordine all’impianto fotovoltaico, nella relazione si precisava che i pannelli fotovoltaici sarebbero stati installati sulle due falde dell’edificio non prospicienti la pubblica via, sarebbero stati realizzati con materiali non riflettenti ma di colorazione scura e che sarebbero stati complanari ed appoggiati sopra al manto di copertura.

La Commissione Edilizia del Comune di Firenze ha espresso il parere favorevole condizionato n. 136 del 3 febbraio 2021, ritenendo l’intervento compatibile con il contesto paesaggistico di riferimento, a condizione che tutto l’impianto fotovoltaico fosse integrato nel manto di copertura delle due falde di tetto interessate e che tutti gli elementi dell’impianto (anche le parti in vetro) fossero di colore simile a quello del manto di copertura.

La competente Soprintendenza, in data 3 marzo 2021, ha invece espresso parere negativo, per la vicinanza dell’edificio rispetto al sistema delle ville medicee.

Il contenuto dei richiamati pareri è stato recepito dal Comune nel provvedimento di autorizzazione paesaggistica del 5 marzo 2021, che ha autorizzato l’intervento progettato, ad eccezione dell’impianto fotovoltaico.

I ricorrenti hanno quindi inoltrato al Comune richiesta di riesame della pratica, modificando il colore dei pannelli, secondo le indicazioni fornite dalla Commissione comunale.

Ciononostante, la Soprintendenza, con ulteriore parere del 23 marzo 2021 (cfr. doc. 5 di parte ricorrente) ha confermato il rigetto dell’autorizzazione.

I ricorrenti, il 9 settembre 2021, hanno quindi presentato una ulteriore istanza di autorizzazione paesaggistica semplificata, avente ad oggetto una nuova soluzione progettuale per l'impianto fotovoltaico, che prevede la collocazione dei pannelli fotovoltaici su due falde non prospicienti la pubblica via, di colorazione rosso mattone, con una differente disposizione geometrica e completamente integrati nel manto di copertura.

Con riferimento a questa ulteriore istanza, il Comune di Firenze, in data 23 settembre 2021, ha inviato ai ricorrenti comunicazione di avvio del procedimento di diniego, facendo riferimento anche al parere negativo già espresso dalla Soprintendenza sul precedente progetto.

A fronte di detta comunicazione i ricorrenti hanno formulato le proprie osservazioni, evidenziando, anche con il supporto di ulteriore documentazione, la sostanziale diversità dei due progetti (cfr. doc. 8).

Il Comune di Firenze ha emesso il provvedimento n. 2413/2021 del 29 ottobre 2021, di diniego dell'istanza di autorizzazione paesaggistica, avverso il quale insorgono gli odierni ricorrenti.

2. Con la prima censura essi lamentano, in estrema sintesi, l'illegittimità del provvedimento comunale di diniego per carenza di istruttoria e di motivazione, atteso che:

- il Comune di Firenze, pur affermando di aver ripreso in esame il nuovo progetto e di aver preso visione delle integrazioni presentate, avrebbe poi negato l'autorizzazione fondandosi esclusivamente sui pareri resi dalla Commissione Comunale per il Paesaggio e dalla Soprintendenza in relazione alla precedente soluzione progettuale, che si presenta, tuttavia, sostanzialmente diversa rispetto alla nuova;
- la motivazione del provvedimento di cui oggi si controverte sarebbe solo apparente, poiché fondata su formule stereotipate e priva di qualsiasi riferimento alle concrete ragioni qualitative e quantitative di incongruenza della soluzione progettuale proposta o alla inadeguatezza delle misure di mitigazione proposte dai ricorrenti;

- l'Amministrazione, in violazione del principio del dissenso costruttivo, non avrebbe indicato alcun accorgimento o modifica progettuale per rendere l'intervento compatibile sotto il profilo paesaggistico;
- si fa un generico riferimento alla contrarietà dell'intervento rispetto al punto 3.c.1. delle prescrizioni allegata alla scheda di PIT risultante dalla "vestizione" del vincolo gravante sull'area in discussione a norma del richiamato d.m. 23 dicembre 1952, senza tuttavia indicare quali sono le specifiche prescrizioni violate;
- con riferimento all'installazione di pannelli fotovoltaici, peraltro, la prescrizione della scheda di vincolo richiamata nei provvedimenti impugnati ammette, a determinate condizioni, l'installazione di impianti per la produzione di energia da pannelli fotovoltaici e solari e il nuovo progetto presentato rispetterebbe pienamente le indicazioni dettate dal PIT.

I ricorrenti deducono i medesimi profili di illegittimità anche avverso il parere reso dalla Soprintendenza in relazione alla diversa pratica n. 665/2021, espressamente richiamato nel provvedimento dell'Amministrazione comunale.

2.1. Con la seconda censura, i ricorrenti lamentano il mancato rispetto dei passaggi procedurali delineati dal d.P.R. n. 31/2017 in materia di autorizzazione paesaggistica semplificata, poiché il Comune non avrebbe richiesto il parere preliminare della Soprintendenza, che si sarebbe dovuta esprimere anche sulla diversa soluzione progettuale presentata.

3. Si è costituito in giudizio il Comune, per resistere alle pretese attoree.

Si sono inoltre costituiti il Ministero della Cultura e la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e per le province di Pistoia e Prato, con memoria di mero stile, chiedendo il rigetto del ricorso.

4. All'esito dell'udienza pubblica del 21 giugno 2022, sentiti i difensori della parte ricorrente e del Comune, come precisato a verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Tutto ciò premesso, è possibile passare all'esame delle censure.

5.1. La prima doglianza è priva di pregio.

E difatti, il provvedimento di diniego adottato dal Comune di Firenze richiama, citandolo, il parere reso dalla Commissione Comunale per il Paesaggio in data 22 settembre 2021, con specifico riferimento alla nuova istanza di autorizzazione semplificata presentata dai ricorrenti, nel quale si legge che *“i pannelli fotovoltaici per quantità, visibilità e mancanza di qualunque elemento di mitigazione ambientale risultano incompatibili con il contesto paesaggistico di riferimento ed in contrasto col punto 3.c.1 delle prescrizioni allegate alla scheda di vincolo citato. Potrà essere preso in considerazione un progetto che preveda la collocazione dei pannelli in altra parte della proprietà”* (cfr. docc. 12, 16 e 17 del Comune).

Detto provvedimento, pertanto, possiede una propria autonoma motivazione, che fa riferimento - in particolare - alle dimensioni dell'impianto progettato e alla mancanza di misure idonee a ridurre l'impatto sul paesaggio, indicando altresì una soluzione alternativa, consistente nella collocazione dei pannelli in altre aree della proprietà.

Il parere della Commissione, a sua volta, richiama anche il parere negativo della Soprintendenza espresso in data 23 marzo 2021 in merito al progetto precedente, al fine di rafforzare la motivazione complessiva; il parere reso dalla Soprintendenza, invero, contiene considerazioni di ampio respiro - relative al contesto ambientale e paesaggistico in cui si colloca l'intervento e alle rilevanti ragioni di tutela che lo caratterizzano - che sono rimaste invariate e ben si attagliano anche al nuovo progetto presentato dai ricorrenti, comunque analogo al precedente, sotto molti aspetti.

In particolare, nel parere della Soprintendenza si evidenzia che *“- Oltre che dal decreto di tutela richiamato in oggetto [D.M. 5 23/12/52 G.U. n. 24/53 ai sensi dell'art 136 del Codice], l'area in cui si inserisce l'intervento rientra nella Buffer Zone relativa al sito speciale “Ville e Giardini Medicei di Toscana”, istituito pochi anni orsono a seguito della proclamazione del sito all'interno del Patrimonio mondiale Unesco, la qual*

cosa rafforza i livelli di tutela già presenti attraverso delle misure specifiche indicate nel relativo Piano di Gestione;

- Alla circostanza richiamata, si aggiunga che l'adozione del PIT della Regione Toscana ha ulteriormente specificato la disciplina d'uso dei beni paesaggistici e conseguentemente ha meglio e più precisamente declamato le prescrizioni cui attenersi nelle proposte di trasformazione che interessano gli immobili situati nelle aree tutelate. Tra queste rientrano quelle relative all'installazione di impianti a servizio degli immobili; ... Da decenni la tutela paesaggistica ha abbandonato la pura valenza estetica e percettiva rivestita in passato per abbracciare un campo più vasto, che riguarda gli aspetti conformativi dei luoghi. Tale visione ha trovato spazio nella modifica della normativa di riferimento ed è stata confermata dalla giurisprudenza. Pertanto a nulla rilevano le considerazioni circa la poca visibilità dell'elemento oggetto di prescrizione (impianto fotovoltaico); peraltro tale minimo impatto percettivo è soltanto presunto dal momento che l'orografia dei luoghi procede da punti più elevati, in cui sono presenti le ville monumentali e i giardini a corredo, verso punti pianeggianti, in cui è presente il tessuto urbano in cui è inserita l'abitazione in oggetto".

In conclusione, il provvedimento di diniego e il parere espresso dalla Soprintendenza, fatti oggetto di impugnazione, risultano supportati da motivazione specifica e dettagliata, che tiene conto delle caratteristiche dell'area e delle caratteristiche specifiche dell'impianto fotovoltaico per il quale è stata chiesta l'autorizzazione.

A quest'ultimo riguardo, del resto, non possono non rilevare anche le immagini prodotte dai ricorrenti con l'istanza di autorizzazione e con le osservazioni procedurali, che simulano l'intervento e lo stato dei luoghi, dalle quali emerge, con evidenza, l'indubbia consistenza dell'impianto progettato, i cui pannelli andrebbero a coprire integralmente le falde interessate (cfr. doc. 6, pag. 54 e doc. 8, pag. 34 di parte ricorrente).

A fronte di siffatta articolata motivazione, il fatto che i pannelli non siano immediatamente visibili dalla pubblica via non costituisce elemento sufficiente ad affermare la compatibilità dell'intervento sotto il profilo paesaggistico e a dimostrare l'erroneità o l'irragionevolezza del diniego; anche

perché dagli atti emerge che l'edificio si trova alle pendici del massiccio del Monte Morello ed è dunque percepibile da una molteplicità di angoli visuali collocati in diverse zone ad esso soprastanti.

L'Amministrazione, infine, quale soluzione progettuale alternativa, ha espressamente suggerito ai ricorrenti di collocare i pannelli non sul tetto dell'edificio, ma su altra area della proprietà.

5.2. Anche la seconda doglianza, con cui i ricorrenti hanno lamentato la mancata acquisizione del parere della Soprintendenza, è infondata.

Invero, l'art. 11, comma 6 del d.P.R. n. 31/2017 prevede che *“In caso di esito negativo della valutazione di cui al comma 3, l'amministrazione procedente, entro dieci giorni dal ricevimento della richiesta, ne dà comunicazione all'interessato, comunicando contestualmente i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza e le modifiche indispensabili affinché sia formulata la proposta di accoglimento. Con la comunicazione è sospeso il termine del procedimento ed è assegnato il termine di quindici giorni all'interessato entro il quale presentare le proprie osservazioni e il progetto adeguato. Ove, esaminate le osservazioni o gli adeguamenti progettuali presentati persistano i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, entro venti giorni, rigetta motivatamente l'istanza, con particolare riguardo alla non accoglibilità delle osservazioni o alla persistente incompatibilità paesaggistica del progetto adeguato e ne dà comunicazione al richiedente”*.

La norma, dunque, esclude la necessità del parere della Soprintendenza nei casi in cui l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (in Toscana, l'ente comunale) si orienti negativamente sull'istanza.

6. In conclusione, il ricorso è infondato e va respinto.

7. Fermo restando quanto già disposto con l'ordinanza cautelare, i ricorrenti sono condannati al rimborso delle spese della presente fase del giudizio a favore del Comune di Firenze, secondo il criterio della soccombenza.

Le spese, invece, possono essere compensate nei confronti del Ministero della Cultura e della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città

Metropolitana di Firenze e per le province di Pistoia e Prato, che si sono costituiti con memoria di stile.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al rimborso delle spese di lite a favore del Comune di Firenze, liquidandole in euro 3.000,00 oltre oneri accessori come per legge.

Spese compensate nei confronti del Ministero della Cultura e della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la Città Metropolitana di Firenze e per le province di Pistoia e Prato.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 21 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Pierpaolo Grauso, Consigliere

Silvia De Felice, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Silvia De Felice

IL PRESIDENTE

Eleonora Di Santo

IL SEGRETARIO