

AVV. NICCOLÒ PECCHIOLI
Via A. Lapini, 1 - 50136 FIRENZE
Tel. / Fax: 055 0732605
Email: niccolo.pecchioli@gmail.com
Pec: niccolo.pecchioli@firenze.pecavvocati.it

STUDIO LEGALE ASSOCIATO
SCRIPPELLITI BELLANDI
Via Santa Reparata, 40 - 50129 Firenze
Tel. 055.488457-fax 055 488459
scripelliti@sbstudiolegale.it
nino.scripelliti@firenze.pecavvocati.it

ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI FIRENZE

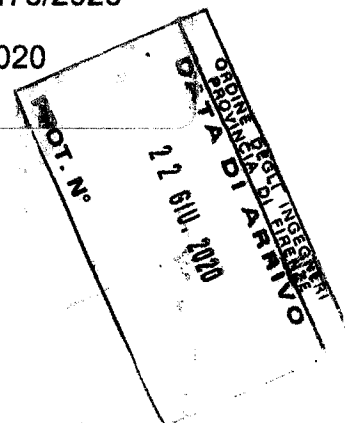
ECC.MO CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE

RICORRE IN APPELLO

ORDING-FI/475/2020

22/06/2020



l'ASSOCIAZIONE ITALIA NOSTRA ONLUS, riconosciuta con DPR 22 agosto 1958 n. 1111 (p. Iva: 02121101006), con sede in Roma, viale Liegi n. 33, in persona della sua Presidente e legale rappresentante *pro-tempore* Dott.ssa Ebe Giacometti, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente tra loro, dagli **Avv.ti Nino Scripelliti** (c.f.: SCRNNI36H02D612S; pec: nino.scripelliti@firenze.pecavvocati.it; fax: 055/488459) e **Niccolò Pecchioli** (c.f.: PCC NCL 70L13 D612O; pec: niccolo.pecchioli@firenze.pecavvocati.it, fax: 055/0732605) del Foro di Firenze, nonché dall'**Avv. Francesco Paoletti** (c.f.: PLT FNC 68T23 H501R; pec: francescopaoletti@ordineavvocatiroma.org; fax: 06/93758524) del Foro di Roma ed elettivamente domiciliata presso e nello studio di quest'ultimo in Roma, viale Bruno Buozzi n. 68, giusta procura in calce al presente atto

[si chiede che le notificazioni e/o comunicazioni di cui al presente giudizio avvengano agli indirizzi pec e/o ai numeri di fax sopra indicati]

contro

- **Comune di Firenze** (partita IVA 01307110484), con sede in Firenze, Palazzo Vecchio, P.zza della Signoria, in persona del Sindaco *pro-tempore*
- **Regione Toscana** (Codice fiscale e partita IVA 01386030488), con sede in Firenze, Palazzo Sacratì Strozzi, Piazza Duomo n. 10, in persona del presidente della Giunta Regionale *pro tempore*,
- **Città Metropolitana di Firenze** (Codice fiscale 80016450480, partita IVA 01709770489), con sede in Palazzo Medici Riccardi - Via Cavour, 1 - 50129 Firenze, in persona del presidente, o di chi ne abbia la legale rappresentanza *pro*

tempore,

e nei confronti degli intervenuti nel primo grado di giudizio

- **Consulta interprofessionale degli Ordini e dei Collegi Professionali tecnici di Firenze e Toscana;**
- **Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Firenze;**
- **Ordine degli ingegneri della Provincia di Firenze (c.f. 80027250481),**
- **Ordine dei dottori agronomi e dottori forestali della Provincia di Firenze;**
- **Collegio dei Geometri e dei geometri laureati della Provincia di Firenze;**
- **Collegio dei Periti industriali e dei periti industriali laureati della Provincia di Firenze;**
- **Collegio dei periti agrari e dei periti agrari laureati delle province di Siena, Arezzo e Firenze;**
- **Sezione dei costruttori edili ed affini dell'Associazione Industriali della Provincia di Firenze**

PER L'ANNULLAMENTO E/O RIFORMA

PREVIA SOSPENSIONE CAUTELARE EX ART. 98 C.P.A.

della sentenza del Tribunale Regionale Amministrativo per la Toscana n. 1694 del 12 dicembre 2019, non notificata, che ha rigettato il ricorso proposto dalla Associazione odierna appellante per l'annullamento della deliberazione della Giunta Comunale di Firenze n. 670 del 29 dicembre 2017, della deliberazione del Consiglio Comunale di Firenze n. 11 del 16 aprile 2018, recante adozione della Variante del vigente Regolamento Urbanistico e della deliberazione n. 45 del 15 ottobre 2018 del Consiglio Comunale di Firenze che ha approvato la detta Variante del Regolamento Urbanistico, entrata in vigore in data 6 dicembre 2018, decorsi 15 giorni dalla

pubblicazione sul BURT n. 47 del 21 novembre 2018 dell'avviso di avvenuta approvazione, nonché di ogni atto comunque connesso, consequenziale o presupposto;

o o o o o o

FATTO E SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO DI I° GRADO

Torna alla cognizione dell'Ecc.mo Consiglio di Stato una questione già nota e di notevole importanza: qui di seguito una breve sintesi degli antefatti.

*

1. La Variante al Regolamento Urbanistico del Comune di Firenze approvata con delibera consiliare n. 45 del 15 ottobre 2018, prendendo atto di sopravvenuti orientamenti giurisprudenziali restrittivi, ha modificato il contenuto dell'art. 13 delle NTA del Regolamento Urbanistico, recante la disciplina degli interventi edilizi ammessi sui fabbricati siti nel centro storico della città, come tali già assoggettati alla categoria massima del restauro e risanamento conservativo, ampliando le possibilità di intervento fino alla ristrutturazione edilizia, pur con talune specifiche limitazioni che avrebbero lo scopo di valorizzarne l'attitudine al mantenimento del patrimonio edilizio esistente.

Più esattamente l'anzidetta Variante ha affermato che tale nozione di ristrutturazione edilizia "limitata" si presterebbe a consentire ciò che invece restauro e risanamento conservativo come restrittivamente interpretati dalla recente giurisprudenza (più) non permettono, cioè soprattutto la modifica della distribuzione interna dei locali, quale irrinunciabile espressione del recupero, *sub specie* di "rigenerazione", del patrimonio edilizio esistente; talché appunto la ristrutturazione edilizia così innovativamente caratterizzata viene indicata come "nuovo" limite di intervento massimo ammissibile nel centro storico fiorentino.

2. Inoltre, precisato che fra le emergenze di valore storico - architettonico sono compresi anche gli immobili notificati ai sensi della Parte II del D.Lgs. 42/2004 (beni culturali), la Variante ha stabilito che le limitazioni di cui sopra *“non sono da estendere agli immobili per i quali la verifica della compatibilità degli interventi con le finalità di tutela dei valori individuati dal vincolo è assicurata dal procedimento autorizzativo di competenza della Soprintendenza”*, con la conseguenza che per questa tipologia di immobili, che poi sono quelli il cui valore culturale è più significativo, l'attività di tutela viene demandata *in toto* alla Soprintendenza, derivandone – a quanto consta – un effetto di volontaria abdicazione del Comune alla sua funzione pianificatoria anche in ottica conservativa, quale prevista - quantomeno per gli immobili pubblici - in particolare dall'art. 30 del D.Lgs. 42/2004. In altri termini, per gli immobili su cui sia stato apposto il vincolo - quindi proprio quelli più rilevanti in termini di valenza culturale e che rappresentano il 25% del patrimonio edilizio storico esistente nella città di Firenze – si stabilisce non solo che la ristrutturazione edilizia è ammessa, ma anche e soprattutto che rispetto ad essa non operano limitazioni stabilite a priori come per gli immobili non vincolati, giacché dovrà essere in via esclusiva la Soprintendenza a svolgere, caso per caso, la verifica di compatibilità dell'intervento con le finalità di tutela individuate dal vincolo.

3. Alla luce della variante approvata la salvaguardia del patrimonio storico-architettonico della città di Firenze potrà quindi avvenire, per gli immobili vincolati, affidando alla Soprintendenza ogni azione di tutela e, per le altre emergenze di valore storico-architettonico, ponendo *“limitazioni”* alla ristrutturazione edilizia, onde poterla declinare in termini (sostanziali) di intervento conservativo.

4. Orbene, la ONLUS Italia Nostra, che come noto è un'associazione avente quale finalità statutaria la tutela dell'ambiente e del paesaggio, ha impugnato dinanzi al

TAR Toscana gli atti con i quali il Comune di Firenze ha prima adottato (deliberazione consiliare n. 11 del 16.4.2018) e poi approvato (deliberazione consiliare n. 45 del 15.10.2018) la suddetta Variante volta a modificare il contenuto dell'art. 13 delle NTA del Regolamento Urbanistico.

L'associazione ricorrente ha dedotto che da tale Variante è derivata la possibilità di operare il mutamento di destinazione d'uso da residenziale a commerciale, il frazionamento, l'ampliamento di SUL nell'ambito degli involucri esistenti, il recupero abitativo dei sottotetti: tutto ciò integrando la potenziale alterazione del tessuto urbanistico-edilizio e socio-economico del centro della città di Firenze, quale bene paesaggistico e culturale inserito nell'elenco dei beni UNESCO, che rischia di alterarne i caratteri morfologici e accentuarne la vocazione turistico-commerciale a discapito della destinazione residenziale stanziale: donde l'interesse all'impugnativa di Italia Nostra, in ragione della sua predetta finalità statutaria.

5. Con il primo motivo di ricorso Italia Nostra ha quindi denunciato la violazione di varie disposizioni del Codice dei beni culturali di cui al D.Lgs. 42/2004, sul presupposto che il centro storico di Firenze costituisca *ex se* un bene culturale e paesaggistico unitario, che come tale trascenderebbe i singoli edifici che lo compongono anche in virtù della sua inclusione da parte dell'UNESCO nell'elenco dei beni costituenti patrimonio dell'umanità.

Con il secondo motivo, che si richiama ad un difetto di motivazione *lato sensu*, Italia Nostra ha lamentato l'impossibilità di evincere dalla delibera di approvazione della Variante le ragioni dello spostamento del limite generale degli interventi ammissibili dalla categoria del restauro e risanamento conservativo a quella della ristrutturazione edilizia.

6. Con ordinanza n. 137/2019 il TAR Toscana ha respinto la richiesta cautelare

ritenendo il ricorso non assistito da *fumus*. Avverso la predetta ordinanza, Italia Nostra ha proposto appello cautelare, all'esito del quale in data 23.5.2019 con ordinanza n. 2590 la IV sez. dell'Ecc.mo Consiglio di Stato ha accolto l'istanza cautelare di primo grado, motivando circa il *fumus* nel senso della necessità di approfondire:

"a) il rapporto tra la variante al vigente regolamento urbanistico comunale (che ha aggiornato e definito il limite dell'intervento da applicare al patrimonio edilizio esistente, classificato di interesse storico architettonico), e la natura dell'intervento edilizio effettivamente consentito, sotto il profilo della persistenza e dell'entità dei limiti: al divieto di demolizione dell'edificio; al divieto di aumento del volume lordo complessivo; alla modificazione della sagoma; all'apporto delle modifiche funzionali alle coperture dell'edificio; al mantenimento degli apparati decorativi; alla modificazione della destinazione d'uso; al frazionamento dell'unità immobiliare in più unità;

b) il valore degli edifici che formano il tessuto urbano del centro storico, anche alla luce della disciplina protettiva e vincolistica di cui al D.lgs. n. 42 del 2004 (codice dei beni culturali) e di cui alla Convenzione UNESCO del 2005, considerata anche la peculiarità della città di Firenze;

c) la coerenza della variante con gli obiettivi del Piano Strutturale e con le caratteristiche del territorio fiorentino".

Quanto al *periculum in mora*, l'ordinanza invece ha rilevato la necessità di *"conservare la res adhuc integra fino alla decisione della causa nel merito, al fine di evitare il rilascio – nelle more del giudizio medesimo - di titoli abilitativi edilizi, con grave pregiudizio, sia per le esigenze di economia delle risorse della pubblica amministrazione, così evitandosi il serio rischio del compimento di attività*

amministrativa sostanzialmente inutile; sia per l'interesse dei privati ad esercitare - ove sia consentito- lo ius aedificandi, sulla base di un ragionevole affidamento in ordine all'effettiva disciplina edilizio-urbanistica applicabile, anche in vista della tutela dell'investimento stesso".

7. A fronte di tale pronunciamento dell'Ecc.mo Consiglio di Stato l'Amministrazione comunale, ritenendo che con la suddetta ordinanza fosse stata disposta la sospensione della Variante con riferimento a tutto il territorio comunale, e non solo al centro storico, ha disposto il blocco delle trasformazioni del patrimonio edilizio storico-architettonico-documentale dell'intera città di Firenze, corrispondente al 42% degli edifici esistenti, così inducendo Ance Firenze, quale Sezione dei costruttori edili ed affini dell'Associazione Industriali della Provincia di Firenze, nonché gli Ordini degli Architetti, degli Ingegneri, dei Dottori Agronomi e Forestali ed altresì i Collegi dei Geometri, dei Periti industriali e dei Periti agrari, ad intervenire in giudizio per contrastare l'iniziativa processuale di Italia Nostra, dalla quale era derivata una situazione di pressoché completa paralisi dell'attività edilizia cittadina.

In data 24.7.2019 la ricorrente ha tuttavia precisato a mezzo di un proprio atto formale l'intendimento di limitare la domanda di annullamento della variante all'applicazione dell'art. 13 delle NTA del RUC alla zona A - Centro Storico Unesco.

8. Il TAR Toscana, con la sentenza Sez. I, n. 1694/2019 meglio indicata in epigrafe, ha respinto il ricorso di Italia Nostra, rilevando, in merito al primo motivo di ricorso, come la tesi secondo cui il centro storico della città di Firenze deve essere considerato alla stregua di bene culturale o paesaggistico in sé apparirebbe priva di fondamento nel diritto positivo. Non si tratterebbe infatti di bene paesaggistico, perché se pur da un lato è vero che i centri storici sono assoggettati alla disciplina dei beni paesaggistici in base all'art. 136 comma 1 lett. c) del D.Lgs. 42/2004, ciò

significa soltanto che gli stessi possono essere sottoposti a vincolo da parte dell'Autorità preposta all'esito del procedimento di cui all'art. 138 s.s. dello stesso D.Lgs. 42/2004: ma di un tale vincolo unitario non vi sarebbe alcuna evidenza nella specie. Dall'altro lato, i centri storici non risulterebbero ricompresi tra le aree vincolate per legge ai sensi dell'art. 142 del predetto testo normativo.

Del pari, non saremmo di fronte ad un bene culturale ai sensi degli artt. 10 s.s. del D.Lgs. 42/2004, giacché *"a tutto voler concedere possono annoverarsi fra i beni di cui al comma 1 del citato art. 10 le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico ma non certo indiscriminatamente tutti gli edifici facenti parte del centro storico di una città d'arte"*; e comunque, *"l'inclusione nell'elenco UNESCO non comporta alcun automatismo ai fini della qualificazione del bene che ne è oggetto come bene culturale, posto che ai sensi dell'art. 7 bis del D.Lgs. 42/2004 devono sussistere a tal fine i presupposti e le condizioni per la applicabilità dell'art. 10"*.

Sotto altro profilo – ha aggiunto il TAR – il piano di gestione approvato dal Comune di Firenze ai sensi dell'art. 3 della L. 77/2006 per assicurare la conservazione dei siti e degli elementi italiani UNESCO e creare le condizioni per la loro valorizzazione, *"non contiene alcuna direttiva in ordine agli interventi edilizi ammessi la cui disciplina resta pertanto rimessa alla ampia discrezionalità di cui gode l'Amministrazione comunale in materia urbanistica"*.

Di conseguenza, *"se non vi è dubbio che una disciplina urbanistica ragionevole del centro fiorentino debba inevitabilmente tenere conto della particolarità storica ed artistica dello stesso anche in relazione alla sua inclusione nell'elenco UNESCO e, perciò, non possa indiscriminatamente consentire operazioni di radicale trasformazione del suo volto anche laddove non sussistano specifici vincoli di*

carattere culturale o paesaggistico", questo invero non significherebbe, secondo il TAR, che le uniche forme di intervento ammissibile per tutti gli immobili ricadenti nel perimetro qui considerato debbano essere di manutenzione o di risanamento conservativo; né significherebbe che debbano considerarsi vietati in assoluto i mutamenti di destinazione o i recuperi di superficie o volume all'interno delle sagome esistenti.

Affermare il contrario per il TAR postulerebbe infatti, *"negare ogni tipo di discrezionalità alla amministrazione nella disciplina di una parte del proprio territorio oltre che cristallizzare (oltre la misura del ragionevole) lo stato esistente attraverso la "monumentalizzazione" di ogni dettaglio interno ed esterno del tessuto edilizio della città; con il risultato di impedire ogni forma di adattamento sostenibile del centro alle esigenze del sostrato economico e sociale di riferimento"*.

In quest'ottica il TAR ha dunque rimarcato come la disciplina impugnata, nonostante ammetta in astratto interventi fino alla ristrutturazione edilizia, rimanga pur sempre ispirata a "finalità eminentemente conservative, limitando fortemente le potenzialità insite nella richiamata categoria di intervento".

Non si potrebbe, quindi, in alcun modo affermare – ha concluso il TAR - che *"il Comune abbia dato il via libera ad una indiscriminata operazione di liberalizzazione degli interventi sul patrimonio edilizio del centro storico, esorbitando dai confini (peraltro ampi) della propria discrezionalità"*.

Circa il secondo motivo di ricorso, con cui come detto Italia Nostra ha stigmatizzato il difetto di motivazione della delibera di approvazione della variante in merito alle ragioni dello spostamento del limite generale degli interventi ammissibili dal restauro alla ristrutturazione edilizia, il TAR ha argomentato che la relazione di accompagnamento alla variante avrebbe invece ampiamente dato conto delle scelte

fatte, "le quali si correlano ad una particolare interpretazione restrittiva data dalla giurisprudenza penale e da una parte della giurisprudenza amministrativa alle nuove nozioni di manutenzione straordinaria e risanamento conservativo introdotte dalla legislazione dell'ultimo quinquennio diretta ad ampliare lo jus utendi edilizio nel quadro di una generale spinta verso la liberalizzazione degli interventi minori".

In sostanza, si tratterebbe del fatto che "il Comune ha inteso eliminare ogni dubbio sulla assentibilità in centro storico di quelle forme di trasformazione (come il mutamento d'uso o il frazionamento) astrattamente ricomprese nelle definizioni legislative di manutenzione straordinaria e risanamento ma che la giurisprudenza ha talvolta ascritto alla categoria della ristrutturazione".

*

La suddetta sentenza del TAR Toscana è erronea e gravemente lesiva degli interessi protetti dall'Associazione odierna ricorrente, che pertanto promuove contro di essa appello per i seguenti motivi di

DIRITTO

(I)

Error in iudicando:

Violazione e falsa applicazione del combinato disposto degli articoli 7 bis, 9 bis, 10, 20, 29, 30 e 136, 142 del Codice dei Beni Culturali e del paesaggio (nel seguito anche il "Codice"), nel testo di cui agli articoli 6, comma 1, del D.Lgs. n. 157/2006, e 2, comma 1, lettera f), numero 2), del D.Lgs. n. 63/2008; nonché dell'articolo 1 della Legge 20/02/2006 n. 77 e dell'art. 10.15.3 del Piano Strutturale di Firenze.

1. L'associazione appellante, la cui legittimazione processuale non è in discussione, contesta in primo luogo l'asserzione del TAR circa l'insussistenza di un concetto

valoriale unitario applicabile al centro storico di Firenze.

Per contro, volgendo ai profili problematici tratteggiati dall'Ecc.mo Consiglio di Stato nell'ordinanza cautelare n. 2590/2019 cit., si evidenzia come la sentenza appellata si sia posta in assoluto contrasto con il combinato disposto delle norme in epigrafe del presente motivo.

Principiando dalle previsioni del Piano Strutturale, esso, all'art. 10.15.3, rubricato "Modalità di tutela", dopo avere ribadito che "Finalità della tutela è la conservazione del loro valore nel contesto urbanistico e paesaggistico di riferimento", prescrive che **"gli interventi edilizi e i cambi d'uso degli edifici vincolati devono essere improntati al criterio del restauro e della compatibilità dell'utilizzazione con la morfologia della struttura edilizia"**, precisando che "gli interventi sono normati in maniera specifica nel Regolamento Urbanistico".

Di talché, soprattutto con riferimento agli edifici notificati, per i quali l'autorizzazione della Soprintendenza sarebbe sufficiente a gestire, nell'interesse pubblico, la trasformazione dell'immobile, appare palese il conflitto con la previsione sopra riportata, secondo cui la normazione degli interventi deve specificamente rinvenirsi nel RU. La Soprintendenza, invero, non è direttamente investita dei compiti della pianificazione urbanistica e della regolamentazione edilizia, i quali riguardano, a mero titolo di esempio, le destinazioni d'uso incompatibili e quelle consentite rispetto al carattere degli immobili e per il riequilibrio delle funzioni nella città e nel territorio, nonché la dotazione dei servizi pubblici e collettivi e degli standard di legge.

Ne consegue che nessuna parte del territorio comunale può essere privata di adeguata pianificazione come invece pare fare, per sua stessa ammissione, il Comune di Firenze riguardo agli immobili notificati.

Di poi, con particolare riferimento alle caratteristiche del territorio fiorentino, vale

rilevare che il Piano Strutturale individua «*come invarianti del sistema insediativo il nucleo storico ed i tessuti storici e di relazione con il paesaggio aperto mettendo in rilievo per ambedue gli elementi prioritari da tutelare. L'insediamento storico fiorentino, nella sua eccezionalità, già Patrimonio Mondiale UNESCO dal 1982, non può che essere riconosciuto come "centralità simbolica" da tutelare in ogni elemento che lo compone*» (Comune di Firenze, PS, Relazione, art. 3.12.3 Sistemi territoriali e invarianti).

Risulta, pertanto, evidente come la categoria della ristrutturazione edilizia consentita dal Regolamento Urbanistico sugli edifici notificati collida, oltre che con le prescrizioni, anche con i principi stabiliti dal Piano Strutturale, a esso sovraordinato.

3. Ma non basta.

La sentenza impugnata è incorsa in errore e violazione del suddetto combinato disposto anche per aver trascurato la correlazione del sistema di tutela del Codice dei beni culturali con la Convenzione UNESCO del 2005, in particolare ove ha affermato che il piano di gestione di cui alla L. 77/2006 (su cui v. oltre) «*non contiene alcuna direttiva in ordine agli interventi edilizi ammessi*».

Premesso infatti che tale Convenzione ha tra gli Obiettivi e Principi guida quello di «*proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali*» (art. 1, a), si osserva in primo luogo che, nel campo dell'architettura e del patrimonio costruito, la diversità dell'espressione culturale è ravvisabile primariamente nella disposizione planimetrica degli edifici storici, o "tipo edilizio", risultando perciò evidente come la variante di specie, nel consentire sostanzialmente lo svuotamento dell'involucro edilizio, sia contravvenuta alla suddetta Convenzione (cfr. anche l'art. 5, c. 2: «*Allorché una Parte attua delle politiche o adotta delle misure per proteggere e promuovere la diversità delle espressioni culturali sul suo territorio, le sue politiche e*

misure devono essere compatibili con le disposizioni di questa Convenzione»).

In questo stesso senso la legge n. 77 del 20 febbraio 2006, rubricata *“Misure speciali di tutela e di fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella “lista del patrimonio mondiale”, posti sotto la tutela dell’UNESCO”*, all'art. 1 ha previsto che *“i siti Italiani inseriti nella “lista del patrimonio mondiale [...] di seguito denominati «siti italiani UNESCO», sono, per la loro unicità, punte di eccellenza del patrimonio culturale, paesaggistico, e naturale italiano e della sua rappresentazione a livello internazionale”*.

Ed infatti, in relazione al valore degli edifici che formano il tessuto urbano del centro storico, anche alla luce della Convenzione Unesco del 2005, la *mission* indicata dal Piano di gestione, adottato dall’Ufficio UNESCO del Comune di Firenze - approvato con deliberazione della Giunta Comunale del 19 gennaio 2016, n. 8 - è stata individuata nella necessità di *“preservare nel tempo l’Integrità e l’Autenticità dell’eccezionale Valore Universale che hanno consentito il riconoscimento del sito come Patrimonio Mondiale Unesco”*.

Il raggiungimento di tale obiettivo, secondo lo stesso piano di gestione (pag. 20), viene garantito dalla circostanza che il Comune *“ha posto in essere uno strumento di Pianificazione urbana, il Piano Regolatore Generale, che identifica il Centro Storico di Firenze come zona di interesse culturale e ambientale”, nella quale **sono ammessi solamente interventi di tipo conservativo e di restauro**”*.

Da non dimenticare, infine, che su alcune aree ricomprese o che circondano il sito UNESCO gravano anche dei vincoli paesaggistici ai sensi dell'art. 136 del Codice, come il D.M. 31.08.1953 apposto su una *“zona panoramica a sud e a nord delle sponde dell’Arno comprendente anche il parco delle Cascine e una zona centrale della città di Firenze”* e soprattutto il D.M. 25.05.1955, che nella motivazione fa

espresso riferimento anche al valore degli edifici, in quanto si tratta di una *“zona caratteristica della città di Firenze per le costruzioni i giardini e i viali in essa inclusi dal viale Fratelli Rosselli al viale Giovane Italia una fascia larga m 500 ca”*.

Di recente, inoltre, proprio per tutelare in misura maggiore il sito, sono stati individuati 18 punti di belvedere e i corrispondenti assi visuali dell'arco collinare nord e sud del Comune di Firenze finalizzati *“al controllo dello skyline a protezione delle visuali da e verso il nucleo storico UNESCO cui farà seguito l'individuazione della buffer zone”* (Piano strutturale art. 12.4.1), cioè l'area attorno alla *core zone* atta a garantire la tutela e integrità del sito, del suo quadro scenografico, delle principali visuali da e verso l'oggetto di salvaguardia.

La *buffer zone* per il “Centro Storico di Firenze” è stata approvata dalla Commissione del Patrimonio Mondiale il 6 luglio 2015. L'art. 12.4.3 dello stesso Piano strutturale, di conseguenza, prescrive che *“il Regolamento Urbanistico dovrà evidenziare gli interventi in cui le trasformazioni devono essere soggette alla verifica delle eventuali interferenze con le visuali dai punti di belvedere individuati a protezione del nucleo storico UNESCO”*.

4. Da quanto precede consegue dunque che, esattamente all'opposto di quanto sostenuto dal TAR, **l'eccezionale Valore Universale del sito impone proprio la protezione dello stesso nel suo insieme**, da attuarsi - preso atto del grande numero di immobili vincolati ivi presenti - in base al combinato disposto *de quo*, così come tradotto nelle prescrizioni dettate dal Piano paesaggistico e dal Piano strutturale.

Del resto proprio su questa linea è la Corte costituzionale (sent. 24 ottobre - 7 novembre 2007 n. 367), che ha evidenziato una nozione sostanzialistica dei beni storico-paesaggistici quali i *“centri, nuclei storici, piazze, strade e altri spazi aperti”*,

relativamente ai quali *“l'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle “bellezze naturali”, ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico”* (sul punto, anche Cons. giust. Amm. Sic., 22 marzo 2006 n. 107).

5. Correlativamente, la sentenza appellata si pone specificamente in violazione dell'art. 136, comma 1, lett. c) del Codice, ove configura i centri storici come unità territoriali socio-topografiche complesse, che esigono tutela unitaria organizzata e coordinata di tutti i loro componenti materiali e non materiali, e finalizzata alla conservazione dell'area, superando in tal modo la tradizionale tutela del singolo componente, edificio per edificio, a cura della competente Soprintendenza (in termini Cons. giust. Amm. Sic., 22 marzo 2006 n. 107 cit.).

In questo stesso senso anche la giurisprudenza dell'Ecc.mo Consiglio di Stato (sez. VI, sent. 5934/14; ord. n. 3804/2013; sent. n. 4010/2013; sent. n. 4497/2013; sent. n. 482/2011) afferma che le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi urbani, che rappresentano componenti essenziali della zona e con questa si identificano laddove rientranti nell'ambito dei Centri Storici, ai sensi del comma 1 e del comma 4, lettera g), dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 42/2004, sono qualificabili come “beni culturali”, indipendentemente dall'adozione di una dichiarazione di interesse storico-artistico ai sensi degli articoli 12 e 13 del Codice.

Tali beni appartenenti a soggetti pubblici come le strade e le piazze sono cioè da considerare beni culturali *ope legis*, rispetto ai quali trovano necessaria applicazione le norme di tutela di cui alla parte II° del Codice fino a quando non intervenga una espressa verifica di interesse in senso contrario ex art. 12 (Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 5934/14).

L'Ecc.mo Consiglio di Stato, sez. VI, 11/09/2013, n. 4497, ha rilevato altresì come il

Codice consideri il centro storico quale nuovo bene oggetto di tutela come avviene per le piazze, vie, strade e altri spazi urbani, ai sensi del comma 1 e del comma 4, lett. g), dell'articolo 10 del D.lgs. n. 42/2004.

Nella stessa direzione anche la giurisprudenza penale ha ritenuto che *"interventi di ristrutturazione edilizia da eseguire in area di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, anche se realizzabili mediante "semplice" denuncia di inizio attività - ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - necessitano del preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (fattispecie relativa alla ristrutturazione edilizia di un manufatto in una località pugliese di notevole interesse pubblico; App. Lecce, 06/05/2015"* (Cassazione penale, sez. III, 09/02/2016, n. 24410); in questo senso si veda anche: Cass. Pen., sez. 03, del 08/03/2006, n. 14239; Cass. Pen., sez. 03, del 26/02/2008, n. 17954). Vale a dire che la ristrutturazione edilizia è esclusa dai centri storici, i quali sono soggetti a tutela a prescindere dal procedimento previsto dall'articolo 142 (in dottrina, Videtta, *I centri storici nella riforma dei beni culturali*, in Riv. Giur. Edilizia, 2010, 01, 047; Filippo Salvia, *Spunti di riflessione per una teoria sui beni culturali urbanistici* in Rivista Giuridica dell'Edilizia, aprile 2018, 2, 129).

6. In conclusione, ha quindi errato la sentenza impugnata (pagina 4), là dove ha ritenuto che i centri storici sono effettivamente assoggettati alla disciplina dei beni paesaggistici in base all'art. 136 comma 1 lett. c) del D.Lgs. 42/2004, ma che *"ciò significa soltanto che gli stessi possono essere sottoposti a vincolo da parte della Autorità preposta ai sensi degli artt. 138 e ss non essendo tali luoghi ricompresi nelle aree vincolate ex lege dall'art. 142 del medesimo testo normativo"*.

Del resto, a conferma di detto errore si pone altresì il dato documentale ricavabile da una agevole ricerca nel sito della Regione Toscana - Soprintendenza A.B.A.P. per la

città metropolitana di Firenze e le province di Pistoia e Prato, sotto la voce "Carta Dei Vincoli", ove si legge: "Grazie ad un protocollo di intesa siglato il 30 aprile 2004 tra la Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Toscana (nel 2004 denominata Soprintendenza Regionale) e la Regione Toscana, è stato possibile avviare un progetto impostato e finanziato dalla Regione Toscana per la rilevazione e georeferenziazione su Carta Tecnica Regionale del patrimonio immobiliare dichiarato di interesse presente sul territorio, ai fini della conoscenza e tutela storico artistica archeologica e paesaggistica. Il rischio che un qualsiasi tipo di mappatura dei vincoli esistenti, con l'inevitabile esclusione dell'immenso patrimonio ancora privo di un provvedimento esplicito di tutela, possa indurre all'erronea convinzione che gli unici beni sottoposti a tutela siano esclusivamente quelli inseriti nella mappatura stessa, spinge a sottolineare con chiarezza che questo sistema informativo non intende affatto proporsi come esaustivo di tutti i beni immobili tutelati. Infatti l'immenso patrimonio immobiliare, la cui esecuzione risalga a oltre cinquanta anni e che sia appartenente agli enti pubblici e alle persone giuridiche private senza fini di lucro, è sottoposto a tutela ope legis art. 12 comma 1 del D. Lgs. 42/2004 fintanto che non sia oggetto della procedura di verifica".

7. Dunque a ben vedere anche l'Amministrazione competente ritiene che l'espressa previsione del vincolo non sia esaustiva di tutti gli immobili vincolati e che a tal riguardo esista una sorta di vincolo implicito; nel senso cioè che esistono beni vincolati a prescindere dall'esistenza di un provvedimento - o finanche di un procedimento - di effettivo e formale accertamento di tale loro qualificazione.

*

(II)

Error in iudicando:

Errore su un punto decisivo della controversia: l'asserita "neutralità" dell'operazione compiuta rispetto al mantenimento del livello di tutela del patrimonio edilizio esistente.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, lett. c) e lett. d) del DPR 6 giugno 2001 n. 380.

Violazione e falsa applicazione dell'artt. 134 comma 1, lett. h) e 135, comma 2, lett. d) della L.R. Toscana 10 novembre 2014 n. 65: la ristrutturazione edilizia "con limitazioni" non è riducibile all'attitudine solo conservativa del restauro e risanamento.

Irragionevolezza, illogicità ed incongruenza della motivazione della sentenza impugnata.

1. La sentenza appellata, come più sopra ricordato, si è limitata ad affermare che la relazione di accompagnamento alla variante avrebbe ampiamente dato conto delle scelte pianificatorie compiute dal Comune di Firenze. In questo senso è emblematico il ragionamento del TAR, ove ha asserito che *"il Comune ha inteso eliminare ogni dubbio sulla assentibilità in centro storico di quelle forme di trasformazione (come il mutamento d'uso o il frazionamento) astrattamente ricomprese nelle definizioni legislative di manutenzione straordinaria e risanamento ma che la giurisprudenza ha talvolta ascritto alla categoria della ristrutturazione"*.

Il riferimento è al fatto che già nelle controdeduzioni all'osservazione di Italia Nostra nei confronti della variante adottata l'Amministrazione comunale aveva spiegato che la scelta di aggiornare il limite della categoria di intervento dal restauro e risanamento edilizio alla ristrutturazione edilizia doveva (e deve) considerarsi finalizzata all'obiettivo fondamentale di mantenere inalterato il livello di tutela sul patrimonio edilizio esistente di valore storico, architettonico e documentale, tenuto

conto degli orientamenti giurisprudenziali (in specie quelli della Cassazione penale) che declinano l'intervento di restauro e risanamento conservativo in ottica esclusivamente conservativa e che ascrivono alla ristrutturazione edilizia tutte quelle trasformazioni che, pur nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'edificio, comportino mutamento di destinazione d'uso, frazionamenti e/o modifica della distribuzione interna.

In questo senso, la variante *"preso atto della contrazione del campo di applicabilità dell'intervento di restauro e risanamento conservativo, alla luce dei sopraggiunti orientamenti giurisprudenziali"* ha operato quindi detto "aggiornamento" della categoria massima di intervento sul patrimonio edilizio esistente, confermando, al contempo, quelle limitazioni già applicate agli interventi di "Restauro e risanamento conservativo" (tutte elencate all'art. 13, comma 6.1. delle NTA del Regolamento Urbanistico) per mantenere inalterato il livello di tutela.

2. Ciò posto, ai fini anche qui - come nel precedente motivo di appello - di raccogliere l'indicazione espressa dall'Ecc.mo Consiglio di Stato (soprattutto ai sopra riportati punti a) e c) dell'ordinanza cautelare n. 2590/2019) e quindi per comprendere più esattamente l'operazione che è stata fatta dal Comune di Firenze, al di là delle frettolose rievocazioni della sentenza appellata, è opportuno ripercorrere sia pur in breve l'assetto della disciplina degli interventi sul patrimonio edilizio esistente di interesse storico-architettonico e documentale prima della variante *de qua*.

Il Regolamento Urbanistico approvato nel 2015, per coniugare esigenze di conservazione con obiettivi di recupero e di rigenerazione, aveva scelto di limitare gli interventi sul patrimonio edilizio esistente di interesse storico-architettonico e documentale al restauro e risanamento conservativo (con la sola eccezione dei

fabbricati classificati come "Edificato recente"), dedicando allo stesso l'intero comma 6 dell'art. 13 delle NTA.

L'Amministrazione comunale, pur fissando il limite massimo a tale categoria di intervento, aveva in questo modo inteso non soltanto conservare il bene nei suoi elementi identitari e di contesto, ma consentire anche, nell'ottica della migliore funzionalità del patrimonio edilizio esistente, l'inserimento di nuove destinazioni d'uso, nonché il frazionamento ed il riassetto dell'articolazione di più unità immobiliari.

In altre parole, nella prassi applicativa degli strumenti di pianificazione generale del Comune di Firenze (in realtà fatta risalire già al PRG del 1998), si ascriveva all'intervento di restauro e risanamento conservativo, oltre alla capacità di conservare l'identità del bene nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali, anche quella di *"accogliere una nuova destinazione d'uso oggetto di valutazione sia a livello di compatibilità edilizia che urbanistica anche con modifica del numero o dell'articolazione delle unità immobiliari"* (così Relazione illustrativa, pag. 9).

3. In questo quadro, che il pianificatore comunale considerava ormai consolidato, si è inserito un mutato orientamento della giurisprudenza, in particolare della Corte di Cassazione penale (il riferimento è in particolar modo alla nota sentenza 14 febbraio 2017 n. 6873 relativa ad un importante palazzo del centro storico fiorentino, in relazione al quale la Terza Sezione penale della Corte di Cassazione ha affermato che il restauro non consente né di modificare la destinazione d'uso né di aumentare il numero delle unità immobiliari se non conservando l'impianto distributivo degli edifici. Su questa stessa linea interpretativa v. anche Cass. pen., Sez. III, 4 aprile 2019 n. 14735; Id, 18 settembre 2019 n. 38611), che ha iniziato a ritenere ascrivibile

alla ristrutturazione edilizia ogni intervento che comportasse anche una sola tra le seguenti fattispecie: a) incremento del numero delle unità immobiliari; b) diversa distribuzione interna della superficie dell'unità immobiliare; c) cambio d'uso realizzato dopo l'ultimazione del fabbricato, anche con opere di modesta entità.

Ne è derivata una lettura fortemente limitativa delle finalità precedentemente perseguibili con il restauro e risanamento conservativo, giacché tutti gli interventi di cui alle suddette tre fattispecie non avrebbero più potuto essere ascritti ad esso.

Donde la convinzione del pianificatore comunale che per recuperare le precedenti facoltà di trasformazione edilizia consentite dal restauro e risanamento conservativo fosse necessario procedere al predetto "aggiornamento" del limite di intervento alla categoria edilizia immediatamente superiore, costituita appunto dalla ristrutturazione edilizia.

In mancanza, alla luce del sopravvenuto, prevalente orientamento giurisprudenziale, amministrativo e soprattutto penale, si sarebbe prodotto il rischio di favorire l'abbandono e il degrado di complessi edilizi non più idonei a soddisfare le moderne esigenze dei cittadini, determinando quella che il TAR ha icasticamente definito *"monumentalizzazione di ogni singolo dettaglio interno ed esterno del tessuto edilizio della città"*.

4. Inoltre, scorrendo il testo della Relazione illustrativa, si ricava altresì che il pianificatore comunale, *"al fine di trovare il necessario equilibrio fra l'orientamento giurisprudenziale nella lettura dell'intervento di restauro e risanamento conservativo e gli obiettivi di rigenerazione urbana sui quali è incardinata la pianificazione della città di Firenze (c.d. "volumi zero"), mantenendo i già stabiliti livelli di tutela", ha applicato "specifiche limitazioni alla tipologia di intervento ristrutturazione edilizia, così da garantire la compatibilità della trasformazione rispetto agli elementi di*

identità e di interesse e alla eventuale destinazione d'uso da insediare" (Relazione illustrativa cit., pag. 14).

L'Amministrazione comunale ha dunque sostenuto che lo "aggiornamento" del limite di intervento alla ristrutturazione edilizia è avvenuto corredando la medesima di "limitazioni" – invero per lo più riprese da quelle che già accompagnavano il restauro e risanamento conservativo nel sistema precedente ai sopravvenuti stravolgimenti giurisprudenziali – **col proposito di porre in essere un'operazione sostanzialmente neutra, cioè pensata e realizzata al fine di lasciare inalterato il precedente livello di tutela del patrimonio edilizio esistente.**

Come a dire che la variante sarebbe valsa a (ri)legittimare sotto la mutata veste della ristrutturazione edilizia quegli stessi interventi qualificati di restauro e risanamento conservativo prima che la ricordata giurisprudenza ne affermasse una nozione (troppo) restrittiva.

5. Orbene, nel considerare sufficientemente motivata l'operazione compiuta, il TAR ha avallato una scelta pianificatoria illegittima, incorrendo esso stesso in un evidente vizio di congruenza e logicità della motivazione della sentenza.

Si parta dal considerare che tratto costitutivo, ed anzi identitario della nozione di restauro e risanamento conservativo, così come emergente dalla disposizione nazionale che ne reca la definizione, vale a dire l'art. 3, comma 1, lett. c) del DPR n. 380/2001, poi confermato dalla ulteriore definizione contenuta nella Tabella A allegata al D.Lgs. 222/2016 e, a livello regionale toscano, dall'art. 135, comma 2, lett. c) della L.R. n. 65/2014, è l'attitudine di esso a "*conservare l'organismo edilizio*" preesistente.

Per contro, tratto costitutivo ed identitario della ristrutturazione edilizia, come identificato dall'art. 3, comma 1, lett. d) del medesimo DPR n. 380/2001, confermato

dalla predetta Tabella A allegata al D.Lgs. 222/2016 e dall'art. 134 comma 1, lett. h) nonché dall'art. 135, comma 2, lett. d) della L.R.T. n. 65/2014, è la sua attitudine a *“trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possano portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente”*; attitudine – si badi bene – che trova necessariamente attuazione in quella che le suddette fonti definiscono ristrutturazione edilizia “pesante” o “ricostruttiva” e che rimane quale indefettibile facoltà nella declinazione “leggera” o “conservativa” della ristrutturazione edilizia, come ben si ricava dall'art. 135, comma 2, lett. d) della L.R.T. n. 65/2014.

In questa prospettiva, quanto mai rilevante è il dato ricavabile dalla giurisprudenza dell'Ecc.mo Consiglio di Stato che per l'appunto in altri e diversi contesti il TAR Toscana ha condivisibilmente richiamato, affermando che *“la distinzione fra le categorie del restauro e risanamento conservativo e della ristrutturazione edilizia risiede non tanto nella tipologia di interventi realizzabili, in gran parte comuni, quanto nella finalità degli interventi, essendo il risanamento destinato alla conservazione dell'organismo edilizio preesistente mentre la ristrutturazione alla sua trasformazione (T.A.R., Toscana, sez. III, 27/11/2018, n. 1553). Ne segue che, al di là della tipologia degli interventi, diviene rilevante, al fine di individuare un criterio discrezionale tra le due fattispecie, l'effetto prodotto dal complesso degli stessi e, in particolare nella conservazione formale e funzionale del manufatto e nella eventuale generazione di un maggiore carico urbanistico (Cons. Stato, sez. IV, 1 marzo 2017, n. 937; id. sez. VI, 20/11/2018, n.6562)”* (TAR Toscana, Sez. III, 30 aprile 2019 n. 619).

6. Talché, contrariamente a quello che ha ritenuto il Comune di Firenze e che la sentenza appellata ha condiviso, l' “aggiornamento” alla ristrutturazione edilizia della massima categoria di intervento edilizio realizzabile nel centro storico

cittadino non può dirsi neutra in punto di tutela del patrimonio edilizio esistente solo perché volta a garantire una linea di continuità con le trasformazioni edilizie realizzabili prima che sopravvenisse il più restrittivo indirizzo giurisprudenziale, giacché detto aggiornamento presenta in realtà una valenza teleologica non strettamente conservativa, sibbene necessariamente aperta ad una logica di trasformazione dell'organismo edilizio.

E così a mero titolo di esempio, e per riallacciarsi alle esemplificazioni concrete indicate dallo stesso Ecc.mo Consiglio di Stato nell'ordinanza n. 2590/2019, con la "nuova" ristrutturazione edilizia i prospetti potranno essere modificati, anche se non "sostanzialmente", senza che risultino in alcun modo esplicitati i parametri in base ai quali le modifiche stesse saranno da considerare non sostanziali.

Ancora: verrà meno l'obbligo esplicito di mantenimento dei materiali di finitura dell'immobile, fatto non secondario nella identificazione percettiva degli ambienti che lo connotano.

Ancora: la quota dei solai potrà essere modificata, essendo divenuto possibile operare su non meglio specificati "elementi privi d'interesse".

Ed ulteriormente: il rispetto degli elementi tipologici scomparirà dall'orizzonte delle prescrizioni per lasciare spazio alla possibile alterazione dei caratteri architettonici dell'edificio, determinati sia dai caratteri distributivi (distribuzione interna degli ambienti e loro usi, connessa configurazione di facciata, aerazione e illuminazione naturali degli ambienti, ecc.), sia da quelli strutturali (muri portanti, orditura dei solai, canne fumarie e "calate", tecniche di realizzazione e posa in opera, ecc.).

Infine, il possibile mutamento della destinazione d'uso dell'immobile non più ancorata al vincolo tipologico, il recupero abitativo dei sottotetti, il frazionamento

degli immobili e la facoltà di sopralcarnare gli spazi, nel loro complesso, potrebbero ben incidere sulle reali possibilità di salvaguardia dei tratti identitari del patrimonio immobiliare storico e monumentale della città.

7. Di conseguenza, il deliberato passaggio del limite di intervento dal restauro e risanamento conservativo alla ristrutturazione edilizia ha portato strutturalmente con sé un *quid pluris* se non rispetto alla tipologia di intervento edilizio realizzabile, quantomeno in riferimento allo scopo con esso perseguito, ora aperto alla logica della trasformazione ed invece irriducibile alla pregressa prospettiva della mera conservazione.

D'altra parte quest'ultima prospettiva di conservazione, in quanto ascritta al restauro e risanamento conservativo quale suo tratto costitutivo ed identitario, è rimasta inalterata (né poteva essere altrimenti) pur a fronte della modifica legislativa del 2017 (art. 3, c. 1, lett. c del DPR n. 380/2001, come modificato dall'art. 65-bis, c. 1, del d.l. 24.4.2017 n. 50, conv. con modificazioni dalla legge 21.6.2017 n. 96), che ha espressamente immesso il mutamento di destinazione d'uso tra le facoltà d'intervento spendibili con tale categoria edilizia e, come si è visto, è uscita perfino rafforzata dal sopravvenuto e più stringente orientamento giurisprudenziale in materia.

8. Ne deriva che se all'attualità nel centro storico di Firenze si possono compiere interventi fino alla ristrutturazione edilizia, è con buona probabilità vero che non per questo può dirsi sostanzialmente mutata la tipologia di trasformazioni edilizie rispetto a quelle consentite prima della variante; tuttavia, con altrettanta buona probabilità è non meno vero che l'operazione compiuta non possa affatto considerarsi senza alcun dubbio neutra, tanto più nell'ottica evocata dal Comune della continuità del livello di tutela del patrimonio edilizio esistente, perché **oggi può**

essere perseguita una finalità di trasformazione dell'organismo edilizio che in precedenza, quando cioè dominava l'obbligata finalità solo conservativa del restauro e risanamento conservativo, non era neanche immaginabile.

9. E' dunque proprio nell'obliterazione di questo *quid pluris* introdotto dalla variante, vieppiù celato dalla ripetuta insistenza sull'identità delle tipologie di interventi edilizi realizzabili, oggi come ieri, nell'ottica di una continuità di tutela del patrimonio edilizio esistente, che si annida la sopra rilevata incongruità della motivazione allegata a sostegno dell'operazione posta in essere dal Comune di Firenze, così come avallata dal TAR.

*

(III)

Error in iudicando:

Errore su un punto decisivo della controversia: violazione dell'art. 3, commi 1 e 2 del DPR 6 giugno 2001 n. 380.

Irragionevolezza, illogicità ed incongruenza della motivazione della sentenza impugnata sotto ulteriore profilo: il TAR ha avallato un'operazione *contra Constitutionem*?

1. Quanto fin qui argomentato circa la reale valenza innovativa più che di mero "aggiornamento" della variante in questione, potrebbe essere oggetto di contestazione apparentemente facile, sol che si insista sulla conclamata intenzione meramente conservativa perseguita dal pianificatore comunale, intenzione che lo stesso TAR ha colto e rimarcato sia in sede cautelare, sia in taluni passaggi della sentenza appellata, ove ha affermato che "*la disciplina impugnata, nonostante ammetta in astratto interventi fino alla ristrutturazione, rimane ispirata a finalità eminentemente conservative limitando fortemente le potenzialità insite nella*

richiamata categoria di intervento".

Tuttavia il recepimento da parte del TAR di questo presunto effetto così radicalmente contenitivo delle "limitazioni" costituisce il sintomo forse in assoluto più emblematico dei vizi che inficiano l'impugnata sentenza.

Infatti, il rilievo accordato dal TAR all'esistenza di apposite "limitazioni" della ristrutturazione edilizia mira con tutta evidenza ad avvalorare sul piano giuridico-concettuale la possibilità di una sovrapposizione pressoché totale di essa con le facoltà di intervento ascritte alla "vecchia" nozione di restauro e risanamento conservativo, nel senso che le finalità oggi perseguibili con la ristrutturazione edilizia, in quanto appunto "limitata", avrebbero – per riprendere le parole del TAR – una natura solo *"eminente conservativa"*.

Siffatta asserzione del TAR è tuttavia assolutamente erronea, giacché se davvero le cose stessero così, ed in effetti così sembra che stiano, sicuramente leggendo la Relazione illustrativa, ma anche analizzando la sentenza appellata, ci troveremmo di fronte ad un'operazione che presenta evidenti profili di incostituzionalità.

Si sarebbe infatti dato corso ad una sorta di "spoliazione" del contenuto, ovvero piuttosto di quello che sopra è stato definito tratto identitario e costitutivo della ristrutturazione edilizia, dalla quale sarebbe stata rimossa la connaturata attitudine – che tale è e resta anche nella sua declinazione di ristrutturazione edilizia "leggera" o "conservativa" - a dar vita ad un organismo *"in tutto o in parte diverso dal precedente"*, per far sì che attraverso di essa si realizzino unicamente interventi volti alla "conservazione" dell'organismo edilizio, secondo quella che abbiamo visto essere la caratteristica qualificante appunto del restauro e risanamento conservativo.

In tal modo la "rivisitazione" compiuta avrebbe inciso sul contenuto proprio della

ristrutturazione edilizia intesa come categoria di intervento edilizio, dando vita ad una scelta pianificatoria totalmente *ultra vires*, sia sotto il profilo dell'attribuzione, sia in rapporto alla "fonte" utilizzata per dettarne la disciplina normativa.

2. Ed invero, è ben noto che una chiara giurisprudenza costituzionale ha statuito che la determinazione del contenuto delle varie categorie di intervento edilizio spetta in via esclusiva allo Stato, trattandosi di "normativa di principio in materia di governo del territorio".

Più esattamente, secondo la Consulta, debbono ricondursi nell'ambito della normativa di principio in materia di governo del territorio le disposizioni legislative riguardanti i titoli abilitativi per gli interventi edilizi (Corte Cost., 1° ottobre 2003 n. 303), mentre "a fortiori" costituiscono "principi fondamentali della materia le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali. L'intero corpus normativo statale in ambito edilizio è costruito sulla definizione degli interventi, con particolare riferimento alla distinzione tra le ipotesi di ristrutturazione urbanistica, di nuova costruzione e di ristrutturazione edilizia cosiddetta pesante, da un lato, e le ipotesi di ristrutturazione edilizia cosiddetta leggera e degli altri interventi (restauro e risanamento conservativo, manutenzione straordinaria e manutenzione ordinaria), dall'altro. La definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta, dunque, allo Stato" (Corte Cost., 23-30 novembre 2011 n. 309).

Ed infatti, le definizioni delle varie categorie di intervento edilizio si rinvencono nelle disposizioni appunto "di principio" contenute all'art. 3 comma 1 del DPR n. 380/2001: in particolare alla lett. c) per quanto riguarda il "restauro e risanamento

conservativo" e alla lett. d) per quel che concerne la "ristrutturazione edilizia". Ma quel che più rileva è che, in ragione della "indisponibilità" delle varie definizioni delle categorie di intervento edilizio a livelli di governo diversi da quello statale ed altresì della conseguente riserva della relativa disciplina normativa in favore dello Stato-legislatore, al comma 2 di detto art. 3 del DPR n. 380 si afferma chiarissimamente che *"le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi"*.

3. Quindi, se dando seguito a quanto asserito dal TAR le "limitazioni" introdotte dal pianificatore fiorentino debbono essere intese come volte a circoscrivere le facoltà insite nella ristrutturazione edilizia entro un ambito meramente ed esclusivamente conservativo, con esclusione quindi di ogni attitudine anche solo in astratto a dar vita ad un organismo in tutto o in parte diverso dal precedente, saremmo dinanzi ad una "riscrittura" in sede fiorentina del contenuto della ristrutturazione edilizia, la quale esprimerebbe un chiaro straripamento di potere dell'ente comunale, sia perché un'operazione di tal sorta avrebbe potuto esser compiuta solo dallo Stato, donde appunto il sopra rilevato difetto di attribuzione, sia per un'evidente incongruenza della fonte, in quanto a tali fini sarebbe stata necessaria una legge, non potendo servire allo scopo un atto amministrativo, ancorché di carattere generale come è una variante urbanistica.

Sul punto, sono ben chiare le argomentazioni che si rinvergono nella recente giurisprudenza anche della Corte di legittimità: **"Le norme comunali non possono modificare la definizione delle categorie degli interventi edilizi delineate dalla legislazione statale"** ed a cui questa ricollega il regime dei titoli abilitati e delle relative sanzioni, anche penali, e, laddove le definizioni non siano coincidenti, a norma dell'art. 3, comma 2, T.U.E., *quelle in esso contenute "prevalgono sulle*

disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi". Del resto, proprio per il rispetto della riserva di legge statale in materia penale quale prevista dall'art. 25 Cost., comma 2, neppure la legislazione regionale può al proposito dettare disposizioni derogatorie (cfr. Corte Cost., sent. 21-23/11/2011, n. 309)" (Cass. pen, Sez. III, sent. n. 14735/2019 cit.).

4. Ne consegue che il TAR, riconoscendo validità alle ragioni addotte dal Comune di Firenze a supporto dell'operazione compiuta, ed in particolare affermando che le finalità oggi perseguibili con la ristrutturazione edilizia "limitata" avrebbero una natura solo "eminentemente conservativa", risulta aver espresso una motivazione illogica, incongruente, erronea e comunque viziata, con cui ha di fatto avallato un'attività pianificatoria *contra Constitutionem*.

*

(IV)

Error in iudicando:

Errore su un punto decisivo della controversia: violazione dell'art. 3, commi 1 e 2 del DPR 6 giugno 2001, n. 380 sotto ulteriore profilo.

Eccesso di potere per travisamento dei fatti e per difetto dei presupposti.

Contraddittorietà, illogicità ed insufficienza della motivazione della sentenza appellata sotto ulteriore profilo.

1. Nel ritenere adeguatamente motivata la scelta pianificatoria del Comune di Firenze, il TAR Toscana ha fatto propria la tesi secondo cui la "nuova" e/o "aggiornata" nozione di ristrutturazione edilizia in questione sarebbe soggetta a "limitazioni" idonee ad impedire ogni pregiudizio ai valori del centro storico, così dimenticando che in realtà tali asserite limitazioni non valgono a scalfire il contenuto dell'attività edilizia consequenziale.

Ragione di ciò è che la tecnica redazionale utilizzata dal pianificatore fiorentino, consistente nell'attribuire al soggetto destinatario della norma il contestuale potere discrezionale di determinarne autonomamente il contenuto (per esempio, è consentita ogni destinazione d'uso compatibile.), non limita proprio niente, ma semmai estende la discrezionalità applicativa degli esecutori, diretta ad ammettere la ristrutturazione edilizia con mutamento di destinazione, con frazionamento e recupero dei sottotetti, mentre nel precedente strumento urbanistico gli interventi finalizzati al recupero del patrimonio edilizio esistente come già rimarcato non potevano spingersi oltre il restauro o il risanamento conservativo (articolo 6, punto 6.2 e 6.3 del delle NTA del PRG precedente strumento urbanistico).

Dunque, quanto alle limitazioni "particolarmente stringenti" che secondo il Comune e la sentenza impugnata (pagina 7) l'art. 13 delle NTA avrebbe posto alla ristrutturazione edilizia di che trattasi, si osserva che l'attuazione della norma è, di fatto, rimessa a valutazioni in larga prevalenza discrezionali degli uffici comunali, i quali, pur non dovendosi dubitare della loro correttezza, non avranno criteri oggettivi ai quali adeguare la loro azione, così ponendosi i presupposti di incertezze applicative e disparità di trattamento.

2. A tale proposito la pronuncia appellata sottolinea che *"ai fini di una maggiore chiarezza della disciplina locale (che anche in precedenza non vietava ogni forma di trasformazione edilizia) il Comune ha inteso eliminare ogni dubbio sulla assentibilità in centro storico di quelle forme di trasformazione (come il mutamento d'uso o il frazionamento) astrattamente ricomprese nelle definizioni legislative di manutenzione straordinaria e risanamento ma che la giurisprudenza ha talvolta ascritto alla categoria della ristrutturazione"*.

Il Comune e il giudice di primo grado, tuttavia, non hanno tenuto in debito conto il

dettato della norma nazionale di cui all'art. 3, comma 2, del dpr 380/2001 cit., secondo il quale *“Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi”*.

Gli interventi ammissibili definiti dal Comune divergono infatti sensibilmente da quelli definiti da una norma inderogabile dai regolamenti urbanistici; divergenza che non viene meno neanche se si prende come riferimento la cosiddetta Ristrutturazione edilizia “semplice” o “leggera” - delineata dal d.lgs 222/2016 - alla quale il Comune dichiara di fare riferimento nella relazione sopra indicata. Come si è visto, infatti, il volume complessivo dell'edificio può essere aumentato nel caso di *“servizi pubblici o privati di uso pubblico”*, la modifica della sagoma degli edifici vincolati non è vietata ed è espressamente prevista nel caso di *“servizi pubblici o privati di uso pubblico”*, i prospetti possono essere modificati (si ribadisce che il divieto di modificarli, ancorché *“sostanzialmente”*, è riferito solo a quelli prospicienti la pubblica via), è consentito il mutamento d'uso nel centro storico.

Il che evidenzia come gli interventi ammessi dal Comune siano in realtà potenzialmente ben più *“pesanti”* e invasivi di quelli rientranti nella ristrutturazione edilizia semplice o leggera di cui alla disciplina legislativa di riferimento.

3. Inoltre, il giudice amministrativo ha da tempo stabilito che *“il comma 2 dell'articolo 3 del TU Edilizia prevede che in ordine alle definizioni di cui al comma 1 del medesimo articolo, esse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. La individuazione analitica delle varie tipologie di interventi, effettuata all'articolo 3 in una gerarchia ascendente, a seconda della incidenza sull'assetto del edilizio e territoriale, prevale quindi sulle eventuali diverse formulazioni definitorie contenute nei piani regolatori, nella normativa tecnica di attuazione e nei regolamenti edilizi: si tratta di una forma di abrogazione implicita, di*

cedevolezza, di prevalenza, di resistenza o disapplicazione delle disposizioni degli strumenti urbanistici locali (lo strumento o l'istituto al quale si ricorre può essere vario), che cedono di fronte alle definizioni dettate dalla fonte primaria (anche se trattasi di testo unico adottato con la forma del Dpr), le quali hanno un grado di durezza e una efficacia cogente tali da prevalere su ogni altra contraria definizione, acquistando anche la valenza di un criterio ermeneutico generale per la intera disciplina urbanistico-edilizia su base locale» (Cons. Stato, IV, n. 678 del 28/12/2011; nello stesso senso le sentenze di Consiglio di Stato IV n. 5227/2015, 5187/2014, 3387/2012, n. 5214/2007).

Per contro nel Comune di Firenze, mentre viene, da un lato, confermata e ribadita come esigenza primaria la conservazione del centro storico di Firenze, dall'altro lato si autorizzano interventi rientranti per legge in una categoria che consente trasformazioni atte a condurre ad un organismo potenzialmente anche del tutto diverso dal precedente; inoltre, invece di far chiarezza sugli interventi effettivamente ammessi, se ne creano di "nuovi", dotandoli di un contenuto eccentrico rispetto a quello stabilito da norme legislative inderogabili.

Ne deriva il concreto rischio che gli interventi di ristrutturazione edilizia ammessi sul patrimonio edilizio esistente del centro storico fiorentino risultino disallineati rispetto a quanto previsto dalle norme di principio di cui al Dpr 380/2001 e al D.lgs 222/2016, con la possibilità quindi di un conflitto tra livelli di governo che potrebbe determinare il necessario arretramento delle indicazioni/limitazioni prescritte dalla disciplina comunale.

Donde l'ulteriore dimostrazione che la variante in questione, oltre ad aprire la strada ad interventi grandemente invasivi, risulta sorretta e giustificata da motivazioni inconferenti, quando non addirittura irragionevoli, che il TAR ha avallato senza

rendersi conto che siamo di fronte ad una scelta pianificatoria alla prova dei fatti potenzialmente inapplicabile, e comunque fonte di profonda confusione ed incertezza circa i suoi reali effetti anche solo di medio periodo.

o o o o o

Conclusioni

Stante tutto quanto precede, l'associazione appellante confida di avere dimostrato che in linea di principio le scelte dell'articolo 13 cit. non sono compatibili con la natura del territorio che si è inteso regolare ed in specie del centro storico fiorentino, tanto più mancando una valutazione di compatibilità che il Comune avrebbe dovuto preliminarmente effettuare.

Tuttavia una valutazione di compatibilità era (ed è) necessaria in quanto non tutte le attività edilizie tipiche e descritte dalla legge, tra le quali ristrutturazione con frazionamento e mutamento di destinazione, possono ritenersi compatibili con tutte le aree delle quali si compone il territorio comunale. Non esiste infatti un diritto alla ristrutturazione così come ad altre forme di attività edilizia, la cui esclusione da talune zone del territorio (secondo quanto disposto dell'articolo 13 della precedente disciplina) appare assolutamente legittima, così come è invece illegittima per tutti i motivi svolti nel presente atto di appello l'ammissione della ristrutturazione e del frazionamento anche nel centro storico.

*

Sull'istanza di sospensione cautelare della sentenza appellata

La sospensione della esecutorietà della sentenza impugnata, che peraltro sarebbe coerente con la precedente ordinanza cautelare 2590/2019 pronunciata dall'Ecc.mo Consiglio di Stato il 23 maggio 2019 e soprattutto con la logica ivi rimarcata di mantenere la *res adhuc integra*, è indispensabile considerato che nelle more del

presente giudizio appare quanto mai verosimile che si svolga una "corsa" al conseguimento di titoli abilitativi edilizi conformi ai provvedimenti impugnati, ai quali del resto mostrano particolare interesse i numerosi soggetti intervenuti in 1° grado.

*

P.Q.M.

Voglia l'Ecc.mo Consiglio di Stato accogliere il presente appello, previa sospensione cautelare della sentenza impugnata, con ogni conseguenza di ragione e di legge e comunque con vittoria di spese ed onorari.

Ai fini del contributo unificato si dichiara che si provvederà al pagamento nella misura *ex lege* di € 975,00, trattandosi di giudizio di impugnazione.

Si depositano i seguenti documenti:

1) Copia autentica della sentenza appellata;

Con ossequio.

Firenze-Roma, 10 giugno 2020

Avv. Nino Scripelliti



Avv. Niccolò Pecchioli

Avv. Francesco Paoletti

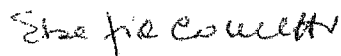
PROCURA AD LITEM ED INFORMATIVE

Io sottoscritta Dott.ssa Ebe Giacometti, nata a Roma il 20/05/1957 ed ivi residente in via in Publicolis n. 41, nella mia qualità di Presidente e rappresentante legale *pro-tempore* dell'Associazione ITALIA NOSTRA ONLUS (P. IVA: 02121101006), con sede in Roma, viale Liegi n. 33, delego a rappresentare e difendere la predetta Associazione nell'appello dinanzi al Consiglio di Stato proposto per l'impugnazione della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Toscana, Sez. I, n. 1694 del 12.12.2019, anche disgiuntamente tra loro, gli *Avv. ti Nino Scipelliti e Niccolò Pecchioli* del Foro di Firenze, nonché l'*Avv. Francesco Paoletti* del Foro di Roma, conferendo loro ogni più ampio potere di legge ivi compresi quelli di farsi sostituire in udienza, transigere liti, rinunciare agli atti ed accettare rinunce, riscuotere somme, chiamare in causa terzi, proporre domande riconvenzionali. Resa edotta ed informata dei miei diritti ai sensi del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196 s.m.i. e del fatto che il trattamento dei dati avverrà solo ed esclusivamente in esecuzione del mandato di cui sopra, presto completo ed informato consenso, coerentemente con le previsioni del combinato disposto degli artt. 13 e 23 D.Lgs. n. 196/2003 s.m.i., all'utilizzo e al trattamento dei miei dati personali anche mediante strumenti informatici e telematici. Presto altresì assenso alla permanenza negli archivi cartacei e/o informatici e telematici degli atti contenenti i dati personali, anche per un periodo di tempo superiore a quello strettamente necessario all'espletamento del mandato oggi conferito, ritenendo fin d'ora per rato e valido l'operato dei predetti Avvocati. Ai sensi della legge 14 settembre 2011 n. 148 prendo atto che l'Avv. Nino Scipelliti e l'Avv. Niccolò Pecchioli sono assicurati per i rischi derivanti dall'attività professionale con la Compagnia di Assicurazioni AIG Europe.

Eleggo domicilio in Roma, Viale Bruno Buozzi n. 68, presso e nello studio dell'Avv. Francesco Paoletti.

Roma, maggio 2020

Dott.ssa Ebe Giacometti N.N.




E' autentica,

Avv. Nino Scipelliti



Avv. Niccolò Pecchioli



Avv. Francesco Paoletti

Io sottoscritto Avvocato Nino Scipelliti autorizzato dal Consiglio dell'Ordine di Firenze con provvedimento dell'11 maggio 2005 ai sensi della legge n. 53/1994, e previa iscrizione del presente atto al nr. 1927 del mio registro cronologico, ho notificato per conto per conto dell'Associazione Italia Nostra i suestesi ricorso in appello nell'instaurando procedimento di appello dinanzi il Consiglio di Stato e procura alle liti all'Ordine degli ingegneri della Provincia di Firenze, in persona del Presidente legale rappresentante pro tempore (ex difensore avv. Enrico Amante, non più iscritto all'Albo Avvocati Firenze), con sede in 50129 Firenze, viale Milton n. 65, ivi trasmettendone copia conforme all'originale con raccomandata A.R. n. 78780461922-4 a mezzo del Servizio Postale Firenze 18, in data corrispondente a quella del timbro postale.

Avv. Nino Scipelliti

