

Publicato il 12/12/2019

**N. 01694/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 00118/2019 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 Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 118 del 2019, proposto da Associazione Italia Nostra Onlus, rappresentata e difesa dagli avvocati Elena Bellandi e Nino Scripelliti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Firenze, rappresentato e difeso dagli avvocati Annalisa Minucci, Antonella Pisapia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il proprio ufficio legale in Palazzo Vecchio, piazza Signoria;

Regione Toscana, rappresentato e difeso dall'avvocato Arianna Paoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo Ufficio legale in Firenze, piazza Unità Italiana 1;

Città Metropolitana di Firenze non costituita in giudizio;

***e con l'intervento di***

*ad opponendum:*

Sezione dei Costruttori Edili ed Affini dell'Associazione Industriali della Provincia di Firenze denominata Ance Firenze, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Duccio Maria Traina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, via A. La Marmora n. 14;  
Ordine degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Firenze, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Firenze, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, 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, Consulta Interprofessionale degli Ordini e dei Collegi Professionali Tecnici di Firenze e Toscana, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Enrico Amante, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Firenze, viale Spartaco Lavagnini,13;

***per l'annullamento:***

delle deliberazioni della Giunta Comunale di Firenze n. 670/2017, e del Consiglio Comunale n. 11/2018 di adozione e di n. 45/218 di approvazione della variante al vigente regolamento urbanistico concernente la disciplina degli interventi edilizi sul patrimonio esistente nel centro storico;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Firenze e di Regione Toscana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2019 il consigliere Raffaello Gisondi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

La ONLUS Italia Nostra, associazione avente quale finalità statutaria la tutela dell'ambiente e del paesaggio, impugna le delibere di cui in epigrafe con le quali il Comune di Firenze ha prima adottato e poi approvato una variante al proprio regolamento urbanistico che modifica la preesistente disciplina degli interventi edilizi ammessi sui fabbricati siti nel centro storico della città.

In particolare, il Comune, secondo la prospettazione della associazione ambientalista, avrebbe ampliato le possibilità di intervento, in precedenza limitate al solo restauro conservativo, consentendo, pur con talune limitazioni, anche la ristrutturazione edilizia.

Per effetto della variante sarebbero ora autorizzabili il mutamento di destinazione d'uso da uso residenziale ed uso commerciale, il frazionamento, l'ampliamento di SUL nell'ambito degli involucri esistenti, il recupero abitativo dei sottotetti.

Tutto ciò determinerebbe, a giudizio di Italia Nostra, una 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 rischierebbe di alterarne i caratteri morfologici e accentuarne la vocazione turistico commerciale a discapito della destinazione residenziale stanziale.

Di qui l'interesse alla impugnativa.

Con il primo motivo viene denunciata la violazione degli artt. 7 bis, 9 bis, 10, 20, 29, 30 e 136 del D.Lgs. 42 del 2004 (codice dei beni culturali).

La censura muove dal presupposto che il centro storico di Firenze costituirebbe *ex se* un bene culturale e paesaggistico considerato nella sua unità che trascende i singoli edifici che lo compongono anche in virtù della sua inclusione da parte della UNESCO nell'elenco dei beni che costituiscono patrimonio dell'umanità. Tale qualificazione comporterebbe la necessità di una tutela strettamente conservativa della località che non troverebbe, invece, rispondenza nella variante impugnata.

Il motivo è destituito di fondamento.

In primo luogo non è possibile condividere la tesi secondo cui il centro storico della città di Firenze dovrebbe essere considerato (in sé) alla stregua di bene culturale o paesaggistico *ex lege*.

Tale assunto non ha un fondamento nel diritto positivo.

Vero è 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 ma ciò significa soltanto che gli stessi possono essere sottoposti a vincolo da parte della Autorità preposta ai sensi degli artt. 138 e ss (della cui esistenza nel ricorso non si dà alcuna evidenza) non essendo tali luoghi ricompresi nelle aree vincolate *ex lege* dall'art. 142 del medesimo testo normativo.

Alla stessa conclusione si perviene alla luce della disciplina dei beni culturali dettata dagli artt. 10 e ss. del D.Lgs. 42/2004, atteso che: a) 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; b) 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.

Ciò peraltro non significa che l'individuazione operata dalla UNESCO rimanga neutra o irrilevante sotto il profilo della tutela dei centri storici in assenza di uno specifico vincolo culturale apposto ai sensi del Codice.

L'art. 3 della L. 77/2006 prevede, infatti, che al fine di assicurare la conservazione dei siti e degli elementi italiani UNESCO e creare le condizioni per la loro valorizzazione devono essere approvati appositi piani di gestione che definiscano le priorità di intervento, le relative modalità attuative, le azioni esperibili per reperire le risorse pubbliche e private necessarie, in aggiunta a quelle previste dall'articolo 4, e le opportune forme di collegamento con programmi o strumenti normativi che perseguano finalità complementari, tra i quali quelli disciplinanti i sistemi turistici locali e i piani relativi alle aree protette.

Nel caso di specie il Comune di Firenze ha approvato il predetto strumento prendendo atto della inclusione negli elenchi UNESCO del proprio centro storico, ma lo stesso 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 che, come è noto, può ricadere nelle maglie della giurisdizione di legittimità solo nel caso di manifesta irragionevolezza.

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, ciò non significa affatto 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 significa 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 significherebbe 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.

Occorre peraltro considerare 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.

Risultano infatti non ammessi, a titolo di esempio: la demolizione degli edifici esistenti, ad eccezione delle superfetazioni, l'aumento del volume lordo complessivo, la modificazione della sagoma (qualora non diretta alla eliminazione delle superfetazioni o non consistente in modeste modifiche necessarie a migliorare la funzionalità delle coperture), la modifica della composizione dei prospetti sulla via pubblica; la modifica della quota di imposta delle coperture.

Non si può, quindi, in alcun modo affermare 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.

Con il secondo motivo di impugnazione Italia Nostra lamenta che non sarebbero evincibili dalla delibera che ha approvato la variante le motivazioni per cui il limite generale degli interventi ammissibili sarebbe stato spostato dal restauro alla ristrutturazione (pur limitata).

Anche tale censura non ha pregio posto che la relazione di accompagnamento alla variante si diffonde ampiamente nella illustrazione delle ragioni da cui essa scaturisce 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.

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.

La parte ricorrente, dal suo canto, si è lungamente diffusa sulla critica dell'opportunità dell'intervento, ma non ha dimostrato l'illegittimità delle determinazioni impugnate.

Il ricorso deve, pertanto, essere respinto.

Le spese nei confronti del Comune di Firenze seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese nei confronti degli intervenuti *ad opponendum*.

P.Q.M.

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

Condanna la ricorrente alla refusione delle spese nei confronti del comune

di Firenze che liquida in Euro 3.500 oltre accessori di legge.

Compensa le spese nei confronti degli intervenuti.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2019

con l'intervento dei magistrati:

Manfredo Atzeni, Presidente

Luigi Viola, Consigliere

Raffaello Gisondi, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Raffaello Gisondi**

**IL PRESIDENTE**  
**Manfredo Atzeni**

IL SEGRETARIO