

Publicato il 02/04/2025

N. 02808/2025REG.PROV.COLL.
N. 03291/2023 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3291 del 2023, proposto dai signori
, rappresentati e difesi dall'avvocato
ni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, corso Vittorio
Emanuele II n. 18;

contro

il Ministero della Cultura, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e
difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via
dei Portoghesi, 12;

il Comune di Firenze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dagli avvocati Annalisa Minucci, Antonella Pisapia,
Matteo Romeo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

la Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio per la Città
Metropolitana di Firenze e per le Province di Pistoia e Prato, in persona del
legale rappresentante, non costituita in giudizio;

per la riforma

il quale “*La Commissione per il Paesaggio, ripreso in esame il progetto, viste le integrazioni presentate, visto il D.M. 23/12/52, conferma il proprio precedente parere, decisione n. 1008 del 22/09/2021*”.

4. Il diniego veniva impugnato dai signori Moronese e Giovacchini innanzi al T.a.r. per la Toscana (ric. n. 44/2022) con ricorso affidato ai seguenti motivi.

I) Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 146 D.Lgs. n. 42/2004, 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per erronea valutazione dei fatti, carenza dei presupposti e carenza di istruttoria, carenza di motivazione e manifesta contraddittorietà, violazione del giusto procedimento:

a) il Comune di Firenze avrebbe fondato l'opposto diniego su pareri precedentemente resi dalla Commissione Paesaggio comunale e dalla Soprintendenza in relazione ad una soluzione progettuale che risulta del tutto diversa da quella oggetto dei richiamati atti;

b) la motivazione risulterebbe del tutto apparente, carente e stereotipata poiché:

i) lederebbe il principio del “dissenso costruttivo”;

ii) difetterebbe di qualsivoglia indicazione delle ragioni quali-quantitative di asserita incongruenza della proposta soluzione, sia di considerazione e apprezzamento delle misure di mitigazione che caratterizzano l'impianto per come da ultimo presentato rispetto alle precedenti soluzioni proposte (intervenuta modifica del colore dei pannelli e delle strutture per renderlo omogeneo a quello del tetto, modifica del posizionamento e dell'allineamento dei pannelli per renderlo conforme alla preesistente conformazione della copertura, integrazione dei pannelli all'interno della falda);

iii) mancherebbe la dovuta valutazione comparativa tra le caratteristiche puntuali dell'intervento in esame e le prescrizioni di vincolo;

c) la generica indicazione della disponibilità dell'Amministrazione comunale a considerare un progetto con “*collocazione dei pannelli in altra parte della proprietà*” sarebbe soluzione non praticabile in considerazione dello stato dei luoghi quale chiaramente rappresentato nelle pratiche *de quibus*.

II) Violazione e/o falsa applicazione art. 11 DPR 13 febbraio 2017, n. 31. Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento e carenza di presupposti:

a) non sarebbe stato acquisito il preliminare parere della Soprintendenza che deve riferirsi alla soluzione progettuale oggetto della richiesta semplificata.

4.2. Si costituivano il comune di Firenze e il Ministero della cultura.

4.3. Il T.a.r., con la sentenza n. 1047 del 26 settembre 2022, respingeva il ricorso e condannava alle spese i ricorrenti (euro 3.000,00): il primo giudice riteneva adeguatamente motivati i pareri della Soprintendenza e della Commissione locale per il paesaggio (primo motivo); applicava alla l'art. 11, comma 6, del d.p.r. n. 31/2017 (secondo motivo).

5. Hanno proposto appello i signori Gaetano Moronese e Sonia Giovacchini, che, nel censurare la sentenza di primo grado, deducono i seguenti motivi:

I) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 146, d.lgs n. 42/2004. Violazione dell'art 3 Legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per erronea valutazione dei fatti, carenza dei presupposti e carenza di istruttoria, carenza di motivazione e manifesta contraddittorietà, violazione del giusto procedimento.

II) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11, d.p.r. 3 febbraio 2017, n. 31. Eccesso di potere per violazione del giusto procedimento e carenza di presupposti.

Nel merito, gli appellanti hanno reiterato i motivi dedotti nel ricorso di primo grado.

5.1. Si sono costituiti, per resistere, il comune di Firenze e il Ministero della cultura.

5.2. In prossimità dell'udienza, le parti hanno depositato memorie.

6. All'udienza del 6 febbraio 2025, la causa è stata trattenuta per la decisione.

7. L'appello è fondato.

8. L'intervento proposto dagli odierni appellanti comprende l'esecuzione di opere sul fabbricato 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 storicizzato prevalentemente seriale-spazio aperto*”.

Il fabbricato risulta inserito in un'area soggetta al vincolo paesaggistico di cui al d.m. 23/12/1952 “*Dichiarazione di notevole interesse pubblico del Massiccio di Monte Morello*”.

Per le suddette opere gli istanti ottenevano l'autorizzazione paesaggistica n. 1161 del 25 luglio 2020.

In data 22 gennaio 2021, gli appellanti presentavano 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 ... i pannelli fotovoltaici saranno installati in due falde in questione non prospicienti la pubblica via. I pannelli saranno ... non riflettenti ma di colorazione scura (in quanto eventuali pannelli di colore rosso hanno rendimenti inferiori tali da non consentire la realizzazione di un buon impianto fotovoltaico data l'esigua superficie di copertura a disposizione) complanari ed appoggiati sopra al manto di copertura, in modo da non interferire con il manto e garantire una efficiente impermeabilizzazione della stessa*”.

L'istanza assumeva il numero di pratica 665/2021.

La Commissione per il paesaggio esprimeva il parere favorevole condizionato n. 136 del 3 febbraio 2021 ritenendo l'intervento “*compatibile con il contesto paesaggistico di riferimento e pertanto esprimeva “parere favorevole a condizione che tutto l'impianto fotovoltaico sia integrato nel manto di copertura delle due falde di tetto interessate e che tutti gli elementi dell'impianto (anche le parti in vetro) siano di colore simile a quelli del manto di copertura delle medesime*”

La competente Soprintendenza, in data 3 marzo 2021, accoglieva l'istanza (pratica 665/2021) con emissione di parere favorevole vincolante subordinato

alla seguente condizione: “l’impianto fotovoltaico non è autorizzato. Considerata l’estrema vicinanza dell’edificio al sistema delle ville medicee e la sua appartenenza a un sistema urbano e territoriale caratterizzato dall’equilibrio tra episodi monumentali, trama insediativa a corredo ed edilizia minore di tessuto, l’impianto così progettato si configurerebbe quale elemento estraneo e non compatibile”.

A seguito di istanza di riesame, la Soprintendenza, in data 23 marzo 2021, con parere n. 7460, confermava il parere negativo (avuto riguardo ai pannelli fotovoltaici) per la seguente motivazione: *si fa presente che: - Oltre che dal decreto di tutela richiamato in oggetto [D.M. 23/12/52 ...], 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”.*

Gli istanti, in data 9 settembre 2021, presentavano, quindi, una nuova istanza di autorizzazione paesaggistica semplificata con riferimento al solo impianto fotovoltaico e relativa ad una diversa soluzione progettuale di installazione dei

pannelli fotovoltaici: *“in due falde non prospicienti la pubblica via, saranno con colorazione rosso mattone, avranno una nuova disposizione geometrica regolare e verranno posati completamente integrati nel manto di copertura rispettando quanto previsto per le semplificazioni di legge secondo cui gli impianti fotovoltaici devono essere integrati nei tetti degli edifici con la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda e i cui componenti non devono modificare la sagoma degli edifici stessi”*, con ciò ritenendo di adeguarsi alle modifiche richieste nel parere originariamente reso dalla Commissione Paesaggio del Comune di Firenze.

La nuova istanza acquisiva il numero di pratica 9509/2021.

La commissione del paesaggio, nella seduta del 22 settembre 2021, *“preso in esame il progetto, visto il DM 23/12/52, visto il parere della Soprintendenza reso sul progetto precedente n. 665/2021 avente pari oggetto e facendo proprio il contenuto del parere della Soprintendenza citato, esprime parere contrario all'intervento in quanto 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 allegare alla scheda di vincolo citato. Potrà essere preso in considerazione un progetto che preveda la collocazione dei pannelli in altra parte della proprietà”*.

Il Comune di Firenze:

- in data 23 settembre 2021, inviava comunicazione di avvio del procedimento di diniego, richiamando il suddetto parere espresso dalla Commissione del Paesaggio nella seduta del 22 settembre 2021;
- con provvedimento n. 2413/2021 del 29 ottobre 2021, denegava l'istanza di autorizzazione paesaggistica, richiamando a supporto il parere reso dalla commissione del paesaggio n. 1008 del 22 settembre 2021 nonché il successivo parere n. 1106 del 20 ottobre 2021 dello stesso tenore e contenuto sostanziale.

9. Il Collegio osserva che l'installazione dei pannelli sulle coperture degli edifici non è dubbio che crei un certo impatto visivo, ciò che giustifica la valutazione di incidenza paesaggistica dell'impianto in zone vincolate.

10. Tuttavia, la normativa di riferimento nel tempo ha introdotto semplificazioni che mirano a incentivare la diffusione delle rinnovabili, nell'ottica di contemperare l'interesse pubblico alla tutela del paesaggio con l'altrettanto rilevante interesse pubblico volto all'incremento della produzione di energia da fonti alternative.

11. La Commissione locale per il paesaggio del Comune di Firenze, come sopra anticipato, ha espresso negativo al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione del fotovoltaico sul tetto.

12. Sulla base di tale parere, reso dalla Commissione sulla pratica n. 9509/2021 presentata in data 9 settembre 2021, il Comune di Firenze ha, quindi, negato l'autorizzazione richiamando altresì il parere negativo reso dalla Soprintendenza sulla pratica n. 665/2021 relativa alla istanza del 3 marzo 2021.

13. Già questi elementi depongono per il deficit istruttorio e il travisamento dei fatti cui cedono il parere della Commissione e il diniego opposto dal Comune.

13.1. Gli appellanti avevano abbandonato l'istanza originaria (pratica 665/2021), sulla quale si era espressa la Soprintendenza, per presentare una nuova istanza limitata alla sola installazione del fotovoltaico con soluzione progettuale diversa da quella sottesa alla prima istanza.

Sia la Commissione locale per il paesaggio, sia il Comune di Firenze hanno negato l'intervento richiamando a corredo il parere riferito a una pratica diversa e ad una soluzione tecnico-estetica e impattante differente.

Tra l'altro, la stessa Commissione locale per il paesaggio, nel primo parere reso sulla pratica 665/2021, si era espressa favorevolmente "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 (fossero) di colore simile a quelli del manto di copertura delle medesime".

Prescrizione della quale gli odierni appellanti hanno mostrato di aver tenuto conto (vedi doc. 6, pag. 54 – doc. 8, pag. 34 - produzione in primo grado dei

ricorrenti) allorquando si sono determinati a presentare la nuova soluzione progettuale (istanza del 9 settembre 2021 – pratica 9509/2021).

Senonché, in sede di esame della pratica 9509/2021, l'amministrazione ha ripreso pedissequamente il parere della Soprintendenza reso sulla precedente pratica n. 665/2021, per denegare l'intervento sulla base di un parere relativo a una soluzione progettuale diversa e ormai superata dalla nuova istanza del 9 settembre 2021, e questo senza farsi carico di esaminare adeguatamente e specificamente l'impatto visivo del nuovo impianto né individuare eventuali modifiche progettuali per consentire al formulazione di una proposta di accoglimento.

Il modo di procedere, oltre ad essere viziato sul piano istruttorio quanto alla non corretta acquisizione degli elementi di fatto sottesi al procedimento, presente deficienze sul piano della motivazione poiché non si dà carico di svolgere, con riguardo alla nuova soluzione progettuale, un adeguato contemperamento dell'interesse pubblico alla tutela del paesaggio con l'interesse pubblico volto all'incremento della produzione di energia da fonti alternative, nell'ottica di individuare un punto di equilibrio tra le diverse esigenze.

14. Il passaggio alla produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce, infatti, un obiettivo di interesse nazionale.

Deve ritenersi, pertanto, non più possibile applicare ai pannelli fotovoltaici categorie estetiche tradizionali, le quali condurrebbero inevitabilmente alla qualificazione di questi elementi come intrusioni.

La presenza del fotovoltaico sul tetto, alla luce delle sopravvenute esigenze energetiche, non può essere più percepita in assoluto come fattore di disturbo visivo.

L'attenzione deve quindi essere focalizzata sulle modalità con cui i pannelli fotovoltaici sul tetto sono inseriti negli edifici che li ospitano e nel paesaggio circostante.

14.1. Sotto questo profili, la documentazione fotografica versata in atti appare – per colore e consistenza - una soluzione progettuale che minimizza l'impatto del fotovoltaico sul tetto, che appare armonizzarsi con il contesto circostante.

15. La motivazione del diniego pecca anche sotto altro profilo.

Secondo la Commissione locale, *e della stessa Soprintendenza (in ragione del richiamato parere reso sul progetto di cui alla pratica n. 665/2021), “i pannelli fotovoltaici per quantità, visibilità e mancanza di qualunque elemento di mitigazione ambientale risultano incompatibili con il contesto paesaggistico di riferimento”.*

Non v'è dubbio che la Soprintendenza abbia un ampio potere di discrezionalità tecnica.

Tuttavia, per quanto appena sopra chiarito, il diniego dell'autorizzazione paesaggistica, per costante giurisprudenza, deve essere adeguatamente giustificato: è, quindi, necessario indicare le ragioni per cui un manufatto non può inserirsi in un contesto e quali sono gli elementi specifici da tutelare con cui contrasterebbe.

15.1. L'articolo 11, comma 6, del d.p.r. n. 31 del 2017 dispone, infatti, che “In caso di esito negativo della valutazione ... l'amministrazione procedente ... 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”.

15.2. Sotto questo profilo, è mancato anche il c.d. “dissenso costruttivo”.

La nuova soluzione non è stata affatto esaminata nel merito, neppure sono state indicate eventuali modifiche progettuali; e neanche è stato tenuto conto di quanto la stessa Commissione per il paesaggio, nel proprio parere n. 136/2021, aveva indicato agli istanti come prescrizione utile per formulare la proposta di accoglimento.

16. Va aggiunto che gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili sono qualificati come opera di pubblica utilità. Questo significa che le motivazioni del diniego devono essere particolarmente stringenti.

L'installazione del fotovoltaico sul tetto può, infatti, essere vietata in modo assoluto solo nella "aree non idonee" individuate dalla Regione.

Negli altri casi, la compatibilità dei pannelli fotovoltaici sul tetto deve essere esaminata caso per caso.

16.1. Nel caso di specie, vengono in rilievo le seguenti fonti normative regionali:

- la legge regionale n. 11 del 21 marzo 2011 ("Disposizioni in materia di installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n.39 (Disposizioni in materia di energia) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n.1 (Norme per il governo del territorio)", entrata in vigore il 24 marzo 2011, con cui sono stati individuati criteri e limiti di installazione degli impianti);

- la legge regionale n. 69 del 2012 ("Legge di semplificazione dell'ordinamento regionale 2012"), con cui è stata preso atto della sostituzione dell'istituto della Dia con la Scia nonché è stata aggiornata la legge regionale 39/2005 ("Disposizioni in materia di energia") alle norme statali (linee guida nazionali sulle fonti rinnovabili): decreto 10 settembre 2010 del Ministero dello sviluppo economico, applicate direttamente anche in Toscana a partire dal 2 gennaio 2011; decreto legislativo n. 28 del 3 marzo 2011 recante "Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE", entrato in vigore il 29 marzo 2011);

- legge regionale n. 22 del 2015 r n. 13 del 2016: "Nuove disposizioni in materia di energia. Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 39, in attuazione della l.r. 22/2015" con cui la Regione ha riportato a sé dal primo gennaio 2016 le competenze in materia di autorizzazioni energetiche che erano state assegnate alle Province.

16.2. Ebbene, la legislazione regionale sopra richiamata, nelle tabelle relative al "Tipo di impianti per localizzazioni in area idonea", considera tali (cioè aree idonee al fotovoltaico) "Gli impianti su edifici o su strutture e manufatti fuori

terra, indipendentemente dalla potenza (e realizzazione delle opere funzionali alla connessione alla rete elettrica nei predetti edifici o strutture e manufatti, nonché nelle relative pertinenze, compresi gli eventuali potenziamenti o adeguamenti della rete esterni alle aree dei medesimi edifici, strutture e manufatti).

16.3. Anche sotto questi profili, pertanto, il diniego risulta viziato quanto a corredo motivazionale di supporto.

17. Infondato risulta, invece, il motivo col quale gli appellanti censurano il mancato rispetto del procedimento delineato in materia di autorizzazione paesaggistica semplificata dal d.p.r. n. 31/2017.

Il T.a.r. ha rigettato il motivo sul rilievo che l'art. 11, comma 6, del d.p.r. n. 31/2017 escluderebbe 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".

17.1. Il Collegio osserva che, con l'introduzione dell'autorizzazione paesaggistica semplificata è possibile distinguere, in materia, due differenti tipologie di procedimento.

Ciò che distingue le due pratiche, in sostanza, è la tipologia di documentazione che è necessario presentare all'ente competente.

L'iter previsto per l'autorizzazione paesaggistica ordinaria richiede di presentare un'apposita istanza, corredata da tutta la documentazione progettuale necessaria e un'apposita relazione paesaggistica.

L'Ente preposto, a seguito dell'analisi della documentazione, può richiedere eventuali integrazioni.

Entro 40 giorni, tutta la documentazione deve essere inviata alla Soprintendenza, con una relazione tecnica illustrativa e una proposta di provvedimento.

A questo punto, anche il richiedente viene avvisato dell'avvio del procedimento. La Soprintendenza, a sua volta, ha 45 giorni di tempo per esprimere il proprio parere, di natura vincolante.

È nuovamente l'Amministrazione competente a rilasciare, entro 20 giorni, l'autorizzazione. Se l'esito è negativo, non è possibile procedere.

L'autorizzazione paesaggistica semplificata riguarda, invece, gli interventi (come appare quello in esame) definiti di "lieve entità".

In questo caso, la relazione presentata all'Amministrazione competente è semplificata e al suo interno è inclusa l'attestazione del tecnico della conformità del progetto alla normativa vigente.

Nel caso in cui il parere sia negativo, il richiedente viene subito avvisato, altrimenti si procede con l'invio alla Soprintendenza.

L'esito viene comunicato entro 25 giorni dalla ricezione degli atti. Anche in questo caso, se il parere è negativo si provvede subito alla comunicazione all'interessato, altrimenti si indica all'Amministrazione la possibilità di rilasciare il titolo edilizio appropriato.

17.2. Correttamente, pertanto, sotto il profilo procedimentale, non è stato acquisito il preliminare parere della Soprintendenza essendosi avvalsi, gli appellanti, della procedura semplificata.

18. In conclusione, l'appello è fondato.

19. Per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata (n. 1047/2022), il ricorso di primo grado (n. 44/2022) va accolto con conseguente annullamento degli atti in epigrafe impugnati, fatte salve le future determinazioni dell'amministrazione emendate dei vizi riscontrati.

20. Le ragioni che hanno condotto alla presente decisione giustificano la compensazione fra le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, annulla gli atti in epigrafe impugnati.

Compensa fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2025 con
l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

L'ESTENSORE
Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO