

Publicato il 10/07/2024

N. 00862/2024 REG.PROV.COLL.
N. 01516/2023 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1516 del 2023, proposto da Etesian S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Raffaella Cungi e Mascia D'Antona, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Confedilizia - Confederazione Italiana della Proprietà Edilizia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vittorio Angiolini, Giulio Gomitoni e Stefano Invernizzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della deliberazione consiliare n. 39, di data 2/10/2023, successivamente conosciuta per effetto dell'avviso di pubblicazione sul B.U.R.T. n. 42 del 18/10/2023, con cui il Comune di Firenze ha adottato variante alle Norme Tecniche di Attuazione del Regolamento Urbanistico introducendo all'art. 19 il comma 3.1 “articolazione dell’uso residenza” ed all'art. 65 un primo alinea, nell'elenco puntato del comma 6, recante il divieto di fare uso degli immobili ubicati nell'ambito del nucleo storico A per residenza temporanea come individuato al comma 3.1 dell'art. 19 NTA;
- dell’Allegato A alla predetta variante semplificata, contenente la relazione urbanistica nella quale sono indicate le finalità, i contenuti e la motivazione della variante adottata con la deliberazione n. 39/2023, nonché dell’Allegato B contenente la relazione del responsabile del procedimento e dell’Allegato C contenente la Tabella Emendamenti;
- degli articoli 19 e 65 delle n.t.a. del R.U. nella parte in cui, per effetto della variante adottata, vedono modificato il loro contenuto in senso pregiudizievole per chi ricorre, laddove è fatto divieto di utilizzo degli immobili posti all'interno del centro storico di Firenze zona A per locazioni brevi, in quanto atto d'ingiustificata compressione e limitazione del legittimo e pieno diritto di proprietà e possesso;
- di tutti gli atti del procedimento che hanno portato al provvedimento impugnato, oltre agli atti presupposti, necessari, connessi e/o conseguenti, nonché le risultanze istruttorie e le eventuali determinazioni assunte dall’amministrazione precedente in fase di valutazione e concerto con le autorità a livello territoriale, di estremi e contenuto sconosciuti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Firenze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2024 il dott. Pierpaolo Grauso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La controversia origina dall'impugnazione della delibera consiliare n. 39 del 2 ottobre 2023, con cui il Comune di Firenze ha adottato una variante al proprio regolamento urbanistico, che, modificando gli artt. 19 e 65 delle norme tecniche di attuazione, vi ha introdotto il divieto di utilizzare per "residenza temporanea", comprensiva delle locazioni turistiche brevi, gli immobili posti all'interno del centro storico cittadino.

1.1. Si è costituita in giudizio l'amministrazione procedente, che resiste al gravame.

1.2. Nella camera di consiglio del 16 gennaio 2024, fissata per la pronuncia del collegio sulla domanda cautelare contenuta nel ricorso, le parti hanno convenuto circa l'opportunità di una trattazione unitaria della controversia nel merito.

Ad adiuvandum è quindi intervenuta la Confederazione Italiana della Proprietà Edilizia.

1.3. La causa è stata discussa e trattenuta per la decisione, congiuntamente ad altre aventi anch'esse a oggetto la menzionata delibera n. 39/2023, nella pubblica udienza del 9 maggio 2024, preceduta dallo scambio fra le parti di documenti e memorie difensive.

2. È impugnata la deliberazione consiliare n. 39 del 2 ottobre 2023, mediante quale il Comune di Firenze, nel dichiarato intento di fronteggiare gli effetti negativi del fenomeno del sovraffollamento turistico del centro storico cittadino (c.d. *overtourism*), ha adottato una variante finalizzata a introdurre nel proprio regolamento urbanistico una specifica disciplina delle locazioni turistiche brevi, attraverso la modifica degli artt. 19 e 65 delle norme tecniche di attuazione del R.U..

In particolare, la variante aggiunge all'art. 19 delle n.t.a. il comma 3.1 rubricato "*Articolazione dell'uso residenza*", che, nell'ambito dell'uso residenziale

dei fabbricati, identifica quello per “residenza temporanea”, comprensivo delle locazioni turistiche (art. 70 della legge regionale toscana n. 86/2016; art. 4 co. 1 del d.l. n. 50/2017) e delle strutture ricettive extra alberghiere (artt. da 54 a 58 l.r. n. 86/2016).

Correlativamente, essa modifica l'art. 65 delle stesse n.t.a., dedicato agli usi degli immobili ricadenti nel nucleo storico della città (zona A, sito UNESCO), introducendovi il divieto dell'uso per residenza temporanea come sopra individuato.

È rilevante ricordare che l'adozione della variante al regolamento urbanistico segue, di alcuni mesi, quella del nuovo piano strutturale e del nuovo piano operativo (deliberazione consiliare n. 6 del 13 marzo 2023), e che solo nel corso del relativo procedimento di approvazione le norme di attuazione del P.O. adottato sono state modificate con l'inserimento di disposizioni, inizialmente assenti, analoghe a quelle frattanto introdotte dalla variante al R.U.. Al momento dell'approvazione del P.S. e del P.O., peraltro, tali disposizioni sono state stralciate in virtù di un emendamento presentato dal Sindaco e motivato con la volontà di attendere la definizione dei numerosi ricorsi giurisdizionali pendenti nei confronti della variante al R.U., che per prima aveva introdotto il divieto dell'uso per residenza temporanea e delle locazioni turistiche all'interno del nucleo storico UNESCO (il testo dell'emendamento parla di “rimozione temporanea” dal piano operativo delle norme sulle locazioni turistiche brevi, nell'attesa di reintrodurle in funzione di “riallineamento” una volta completato l'*iter* di approvazione della variante al R.U.).

La delibera di approvazione del piano strutturale e del piano operativo, della quale dà conto lo stesso Comune resistente, risale al 27 marzo 2024 ed è stata pubblicata all'albo pretorio l'8 maggio 2024, vale a dire il giorno prima dell'udienza di discussione della causa.

Per completare il quadro giuridico-fattuale della vicenda, la variante al R.U. qui impugnata non risulta allo stato essere stata approvata dal Comune. Il divieto

delle locazioni brevi nel centro storico UNESCO viene fatto pertanto operare in via di salvaguardia, ai sensi dell'art. 103 della legge urbanistica regionale n. 65/2014, che, sul modello dell'art. 12 co. 3 del d.P.R. n. 380/2001, sospende il rilascio dei titoli edilizi e vieta gli interventi soggetti a S.C.I.A. nelle ipotesi di contrasto con gli strumenti di pianificazione urbanistica adottati.

2.1. Il ricorso, lo si è detto, è stato discusso insieme ad altri parimenti rivolti nei confronti della medesima variante al regolamento urbanistico fiorentino. In udienza, il collegio ha sottoposto ai difensori delle parti la questione pregiudiziale delle possibili ricadute processuali, in punto di persistenza dell'interesse alle impugnative, della sopravvenuta approvazione da parte del Comune dei nuovi strumenti urbanistici destinati a superare il R.U., e questo anche alla luce delle eccezioni di improcedibilità (o cessata materia del contendere) sollevate in alcuni dei ricorsi.

La difesa comunale, con argomenti già svolti nelle proprie memorie, ha inteso ribadire che il piano strutturale e il piano operativo approvati con la delibera n. 20/2024 non saranno efficaci prima del decorso di trenta giorni dalla pubblicazione sul B.U.R.T. del relativo avviso, e che fino a quel momento resterà pienamente in vigore il regolamento urbanistico, ivi incluse le misure di salvaguardia nascenti dalla variante impugnata. Nessun effetto abrogativo attuale potrebbe in definitiva annettersi all'approvazione del P.O., atto ancora da sottoporre alla verifica di conformazione e adeguamento al piano paesaggistico regionale (art. 31 l.r. n. 65/2014), né alcuna responsabilità potrebbe addebitarsi al Comune relativamente alle tempistiche all'uopo occorrenti.

La tesi non persuade.

Con l'approvazione del nuovo piano strutturale e del piano operativo, il Comune di Firenze ha allineato i propri strumenti di pianificazione territoriale alle previsioni dettate dalla legge urbanistica regionale n. 65/2014, entrata in vigore quando il Comune disponeva di piano strutturale approvato e di

regolamento urbanistico adottato ai sensi della previgente, ed oggi abrogata, legge regionale n. 1/2005.

In forza del regime transitorio previsto dall'art. 231 della legge n. 65/2014, nella fase di prima applicazione di quest'ultima il Comune ha portato a termine il procedimento di approvazione del regolamento urbanistico secondo la disciplina anteriore. Successivamente, come stabilito dal medesimo art. 231, è stato avviato il procedimento per la formazione del nuovo piano strutturale elaborato in conformità alla legge urbanistica sopravvenuta, procedimento che si è concluso con la contestuale approvazione non soltanto del P.S., ma anche del P.O. destinato a prendere il posto del regolamento urbanistico.

L'efficacia dei nuovi strumenti di pianificazione è subordinata alla pubblicazione sul B.U.R.T. richiesta dall'art. 19 co. 7 l.r. n. 65/2014. Dal canto suo, neppure la variante oggetto di causa – che si innesta sul “vecchio” R.U. – è ancora efficace, essendo ferma alla fase dell'adozione, e opera unicamente in funzione di salvaguardia, a garanzia degli obiettivi di contrasto del sovraffollamento turistico del centro storico UNESCO con essa perseguiti dal pianificatore comunale.

Tali obiettivi risultano, tuttavia, non più attuali proprio per effetto della sopravvenuta approvazione del piano operativo, che non li contiene. Quali che ne siano le ragioni, lo stralcio dal P.O. del divieto delle locazioni brevi turistiche finisce, infatti, con il comportare un vistoso disallineamento tra le misure di salvaguardia originate dall'adozione della variante al R.U. e le scelte effettuate dal Comune con l'approvazione del piano operativo, nel senso che le prime non sono coerenti con le seconde, né ad esse funzionali, determinandosi di conseguenza una almeno apparente aporia generata dall'incompatibilità fra l'assetto territoriale futuro preconizzato dalla variante al regolamento urbanistico, che prevede il divieto delle locazioni turistiche brevi, e quello preconizzato dal piano operativo, che quel divieto non prevede.

Il problema non può essere risolto, come vorrebbe il Comune di Firenze, ritenendo che fino all'acquisto di efficacia del nuovo P.O. continuino a trovare applicazione le misure di salvaguardia del vecchio R.U. (*rectius*: della variante al R.U. in corso di approvazione), giacché in una prospettiva necessariamente sistematica e sistemica le scelte pianificatorie e di governo del territorio vanno valutate nel loro complesso e in senso diacronico, facendo all'occorrenza applicazione del consueto criterio della successione nel tempo. E proprio in virtù di tale criterio deve escludersi che l'amministrazione resistente, dopo aver fatto luogo all'approvazione del piano operativo, possa ancora procedere all'approvazione di una variante al regolamento urbanistico *in parte qua* definitivamente superato dalla nuova pianificazione, che segna oltretutto il doveroso superamento, da parte del Comune, del regime transitorio previsto dalla legge n. 65/2014 e l'adeguamento ai canoni da questa introdotti: l'abbandono della variante al R.U. costituisce l'implicita, ma inequivoca, conseguenza dell'approvazione del P.O., non essendo immaginabile l'introduzione per mezzo di varianti al vecchio R.U. di una disciplina eccentrica rispetto agli obiettivi perseguiti dalla nuova pianificazione, che non includono limiti alle locazioni turistiche (sulla pacifica ammissibilità del provvedimento amministrativo implicito, v. fra le molte Cons. Stato, sez. V, 15 aprile 2019, n. 2433).

A maggior ragione deve escludersi che sopravvivano le misure di salvaguardia della variante al R.U. adottata, delle quali è venuta meno la stessa ragione giustificativa. Né vale in contrario invocare l'attuale inefficacia del P.O., in quanto l'ultrattività della disciplina dettata dal R.U., dalle sue varianti e dalle relative misure di salvaguardia è comunque subordinata alla compatibilità con il nuovo piano operativo, che, sebbene non ancora efficace, produce a sua volta misure di salvaguardia a tutela degli obiettivi di sviluppo perseguiti; e specularmente osta – sul piano logico, prima ancora che giuridico – al consolidamento di una disciplina di fonte diversa incompatibile con il suo

contenuto, come avverrebbe nel caso in cui la variante impugnata, a oggi solo adottata, dovesse venire approvata.

Se così è, deve ribadirsi come la scelta del Comune di approvare il P.O. sia oggettivamente incompatibile con la volontà di portare a termine il percorso della variante al R.U., a prescindere dalle ragioni addotte a sostegno dell'emendamento del Sindaco che ha portato a stralciare dal piano operativo, in sede di approvazione, la disciplina delle locazioni turistiche brevi. L'emendamento, nella parte in cui manifesta l'intenzione di reintrodurre detta disciplina nel P.O. una volta completato l'*iter* di approvazione della variante al R.U., esprime tutt'al più un auspicio per il futuro, mentre le ragioni dello stralcio (l'opportunità di attendere l'esito dei contenziosi giurisdizionali pendenti) attribuiscono alla variante una impropria funzione esplorativa e non considerano gli effetti dell'approvazione del P.O. depurato dal divieto delle locazioni turistiche brevi, i quali si producono di diritto in virtù del principio della successione nel tempo delle fonti della disciplina urbanistica.

In buona sostanza, non ha fondamento l'idea del Comune di Firenze secondo cui il procedimento di variante al regolamento urbanistico sarebbe insensibile alla sopravvenuta approvazione del nuovo piano operativo, ancorché inefficace. Aderire a tale prospettazione equivarrebbe ad avallare il frazionamento artificioso dell'attività di governo del territorio per il tramite della coesistenza di discipline difformi portate da fonti formalmente autonome (R.U. e P.O.), e l'utilizzo distorto delle misure di salvaguardia originate dalla variante al regolamento urbanistico, non più giustificate alla luce della sopravvenuta disciplina di piano operativo. Di contro, la pianificazione urbanistica richiede scelte univoche e non tollera la coesistenza di regole contraddittorie, la cui composizione finirebbe per restare affidata a criteri arbitrari e incerti "riallineamenti" futuri.

3. Per tutte le ragioni esposte, con l'approvazione del P.O. debbono ritenersi cessati gli effetti pregiudizievoli prodotti dall'adozione della variante al regolamento urbanistico e, con essi, l'interesse all'impugnazione. Il ricorso va,

pertanto, dichiarato improcedibile con assorbimento di ogni ulteriore questione processuale e di merito.

3.1. Le spese di lite possono essere integralmente compensate stante la novità, e la peculiarità, della materia controversa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, dichiara il ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente

Luigi Viola, Consigliere

Pierpaolo Grauso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Pierpaolo Grauso

IL PRESIDENTE
Roberto Pupilella

IL SEGRETARIO