

EDILIZIA ED URBANISTICA: Sentenza TAR Bologna, Sezione Seconda, 31 marzo 2025, n. 308

Edilizia e urbanistica - Piani regolatori comunali - In genere - Limitazioni all'attività di locazione turistica di alloggi - Legittimità - Fattispecie.

Il fenomeno delle locazioni turistiche brevi non è riconducibile esclusivamente all'ordinamento civile (avuto riguardo al contratto stipulato tra locatore e locatario), ovvero alla tutela della libertà di iniziativa economica (connessa allo sfruttamento del bene), ma anche al governo del territorio; pertanto, la regolamentazione del medesimo fenomeno rientra nella potestà legislativa delle Regioni e, a cascata, nelle competenze amministrative assegnate dalla legge ai Comuni (nel caso di specie, il Comune aveva adottato una modifica al Regolamento comunale e una variante generale al PUG, al fine di limitare l'espulsione dal centro storico della residenza stabile a favore della residenza di breve e brevissima durata)

FATTO

1.1. La società Cleanbnb S.p.A. svolge l'attività di offerta al pubblico di case e appartamenti in locazione breve a uso turistico.

A tale fine ha presentato tre distinte SCIA per altrettanti immobili ubicati nel centro storico della Città di Bologna: tutte e tre le SCIA sono state dichiarate inefficaci dal Comune con i provvedimenti in epigrafe indicati, oltre per mancanza della procura, perché gli alloggi non avevano la destinazione d'uso B3 e non presentavano i requisiti dell'alloggio minimo.

I due requisiti mancanti, quello cioè della categoria (rectius: sottocategoria) funzionale e quello della superficie utile - SU minima non inferiore a 50 mq., sono il frutto delle modifiche apportate al Regolamento Edilizio comunale con la deliberazione del Consiglio comunale P.G.N. 244433/2024 e della Variante generale al PUG adottata con il medesimo atto consiliare.

1.2. Nello specifico, per quanto qui di interesse, con la precitata deliberazione di Consiglio comunale si è previsto:

(a) la creazione all'interno della Categoria Funzionale B - Turistico Ricettiva della Sottocategoria Funzionale B3 ricomprendente "le attività turistiche svolte in unità immobiliari a destinazione abitativa (quali affittacamere, case e appartamenti per vacanze, appartamenti ammobiliati per uso turistico e attività saltuarie di alloggio e prima colazione di cui alla Lr 16/2004 - o attività locate per finalità turistica o destinate a locazioni brevi - art. 13-ter L 191/2023" (paragrafo b2 "Destinazione d'uso" del nuovo Regolamento Edilizio),

(b) il requisito per le unità immobiliari abitative (compresi i monolocali) nella città storica destinate ad uso turistico ricettivo (B3) della SU non inferiore a 50 mq., salvo che l'unità abitativa non includa una camera doppia, una camera singola, un soggiorno con angolo cottura o un soggiorno più cucina e un servizio igienico, dimensionati sui minimi normativi, e salva la possibilità di frazionare in unità di dimensioni inferiori le unità immobiliari legittime esistenti alla data di approvazione del Regolamento medesimo di dimensioni di SU comprese tra gli 80 e i 100 mq. (articolo 27 - punto E17

"Alloggio minimo per attività turistiche svolte in unità immobiliari a destinazione abitativa" del nuovo Regolamento Edilizio),

(c) l'obiettivo, tra quelli della Variante Generale al PUG, della difesa dell'abitabilità e dei caratteri della città storica (Azione 2.4a), per perseguire il quale vengono tra l'altro introdotti "elementi di regolazione e limitazione delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie al fine di contenere fenomeni che contrastano l'accesso alla casa e la residenza permanente nella città storica e che modificano in modo irreversibile i suoi caratteri" e tra questi proprio la previsione del cd. "alloggio minimo" per gli alloggi da destinare ad affitto turistico (quelli della sottocategoria funzionale B3 di destinazione d'uso).

2.1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la società Cleanbnb S.p.A. ha impugnato, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, gli atti con i quali l'Amministrazione comunale ha dichiarato l'inefficacia delle SCIA da essa presentate e la presupposta disciplina urbanistica-edilizia, impeditiva dello svolgimento dell'attività economica oggetto di segnalazione certificata.

2.2. Con successivo ricorso per motivi aggiunti la società Cleanbnb S.p.A. ha impugnato, chiedendone parimenti l'annullamento in parte qua, le deliberazioni del Consiglio comunale in epigrafe indicate di approvazione della Variante Generale al PUG e di approvazione di modifiche del Regolamento Edilizio.

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Bologna per resistere ai ricorsi avversari e istare per la loro reiezione.

In rito, la difesa dell'Amministrazione ha eccepito la tardività dell'impugnazione delle modifiche del Regolamento Edilizio comunale contenuta nel ricorso principale.

Nel merito l'Ente resistente ha controdedotto alle censure avanzate da controparte, argomentando sulla loro infondatezza.

4.1. Con ordinanza n. 264/2024, la Sezione, in attesa degli approfondimenti propri della fase meritale, necessari in considerazione della complessità delle questioni controverse, ha ritenuto - in una logica di bilanciamento degli interessi coinvolti - di consentire la prosecuzione di un'attività economica, pacificamente ammessa prima dell'introduzione della modifica dello strumento urbanistico comunale. Sicché, in accoglimento della domanda cautelare è stata disposta la sospensione dei provvedimenti di declaratoria di inefficacia delle SCIA presentate dalla società ricorrente per i tre appartamenti ubicati nella città storica.

4.2. Dopo l'ulteriore scambio di scritti difesivi in cui le parti hanno insistito sulle rispettive posizioni, la causa è stata chiamata alla pubblica udienza del 27 febbraio 2025, al termine della quale è stata trattenuta in decisione.

Diritto

DIRITTO

1. Sono sottoposti al vaglio di legittimità di questo Tribunale Amministrativo Regionale i provvedimenti adottati dal Comune di Bologna nei confronti della società Cleanbnb S.p.A. di declaratoria di inefficacia delle SCIA dalla stessa presentata per l'attività di offerta al pubblico in locazione di appartamenti ammobiliati a uso turistico situati nel centro storico di Bologna, unitamente alle norme del Regolamento Edilizio comunale e dell'adottata Variante generale al PUG, impeditive di detta attività.

Come esposto nella parte in fatto, due sono le previsioni regolamentari che hanno portato alla declaratoria di inefficacia delle SCIA presentate dalla società ricorrente, e precisamente quella che ha introdotto la nuova destinazione d'uso B3 (tra l'altro) per gli immobili locati a uso turistico e quella che ha stabilito una superficie minima per le unità immobiliari della città storica con tale destinazione d'uso (cd. "alloggio minimo").

2.1. Preliminarmente il Collegio deve farsi carico dell'eccezione di irricevibilità del ricorso principale, sollevata dalla difesa del Comune resistente in relazione all'impugnazione della deliberazione consiliare P.G.N. 244433/2024 modificativa in parte qua del Regolamento Edilizio.

Ritiene, invero, l'Amministrazione resistente che le contestate previsioni del proprio Regolamento Edilizio comunale, in quanto direttamente lesive dell'interesse della società ricorrente, avrebbero dovuto essere immediatamente impugnate.

2.2.1. L'eccezione è infondata.

Secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale (tra le tante, si veda C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 10976/2023), a cui pure la Sezione aderisce, all'interno delle prescrizioni contenute nel piano regolatore, nei piani attuativi o in altro strumento generale individuato dalla normativa regionale, occorre distinguere tra quelle che, in via immediata, stabiliscono le potenzialità edificatorie della porzione di territorio interessata (quali le zonizzazioni, la destinazione di aree a soddisfare gli standard urbanistici, la localizzazione di opere pubbliche o di interesse collettivo), e quelle che, più in dettaglio, disciplinano l'esercizio dell'attività edificatoria, generalmente contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano o nel regolamento edilizio (disposizioni sul calcolo delle distanze e delle altezze, sull'osservanza di canoni estetici, sull'assolvimento di oneri procedurali e documentali, regole tecniche sull'attività costruttiva).

Orbene, solamente per le disposizioni appartenenti alla prima categoria si impone, proprio in ragione dell'effetto conformativo dello ius aedificandi che ne deriva, un onere di immediata impugnativa nel termine decadenziale di 60 giorni decorrente dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio. Di contro, per le prescrizioni di dettaglio, contenute nelle norme di natura regolamentare e destinate a regolare la futura attività edilizia, suscettibili come tali di ripetuta applicazione, l'effetto lesivo si esplica nel momento in cui viene adottato l'atto applicativo, con la conseguenza che esse possono essere impugnate unitamente al relativo atto applicativo (cfr., ex plurimis, C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 7211/2024).

2.2.2. Ora, è indubbio che le norme del Regolamento Edilizio di cui si discute siano divenute lesive della posizione giuridica soggettiva di cui è titolare la società Cleanbnb S.p.A. solamente con le determinate che hanno dichiarato, in applicazione di esse, l'inefficacia delle SCIA dalla stessa presentate. Sicché esse sono state ritualmente e tempestivamente impugnate unitamente agli atti applicativi, nel termine decadenziale decorrente dalla comunicazione al destinatario dei provvedimenti di declaratoria dell'inefficacia delle SCIA.

3.1.1. Passando al merito, va considerato che con il primo motivo del ricorso principale la società ricorrente prospetta i vizi di *"Violazione degli artt. 41,42,97 e 117 Costituzione. Violazione e falsa applicazione degli artt. 43 e 46, L.R. n. 24/2017. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3, L. n. 241/1990 e dell'art. 3 L.R. n. 16/2024. Violazione dei principi di trasparenza, correttezza e buon andamento. Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà manifeste"*.

Ritiene la ricorrente che, poiché il PUG adottato con la deliberazione impugnata è diverso da quello approvato dalla Giunta comunale e sottoposto alle osservazioni dei cittadini, esso andava ripubblicato prima dell'adozione a opera del Consiglio comunale.

Evidenzia in particolare la deducente che solamente in fase di adozione dello strumento urbanistico sono state introdotte le previsioni di Regolamento Edilizio e l'azione del PUG qui contestate.

La mancata ripubblicazione si accompagnerebbe poi alla mancata redazione della Relazione di adozione del Piano, in cui si sarebbero dovute elencare le modifiche e le differenze tra lo strumento assunto dalla Giunta e quello adottato dal Consiglio comunale.

In tal modo si sarebbe impedito a cittadini e operatori del settore di partecipare al procedimento, così come impone l'articolo 3 L.R. Emilia Romagna n. 16/2004.

3.1.2. Sostiene poi la società Cleanbnb S.p.A. che la scelta di eliminare il requisito dell'alloggio minimo alle unità residenziali (così come era previsto in passato) per applicarlo esclusivamente alle unità immobiliari aventi destinazione B3 (turistico ricettiva) sarebbe del tutto irragionevole. In tal modo al turista verrebbe garantita la permanenza (anche per una sola notte) in un immobile dalle caratteristiche eccessive rispetto ai suoi bisogni (anche in confronto ai limiti degli standards alberghieri), non così a colui che risiede in modo permanente nell'immobile.

3.1.3. Afferma, infine, la ricorrente che la scelta pianificatoria operata dal Comune avrebbe dovuto essere specificamente motivata, dal momento che andava a porre delle limitazioni all'attività di locazione turistica di alloggi in centro storico.

3.2.1. La censura è infondata in tutti i profili in cui si articola.

3.2.2. La ripubblicazione dello strumento di pianificazione generale è obbligatoria laddove, in un qualunque momento della procedura che porta alla sua approvazione, vi sia stata una sua rielaborazione complessiva, cioè un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che alla sua impostazione presiedono (cfr., ex pluribus, C.d.S., Sez. VII, sentenza n. 6787/2024). Tale

cambiamento radicale delle caratteristiche essenziali del piano e dei criteri che presiedono alla sua impostazione non sussiste allorché le modifiche introdotte consistano in variazioni di dettaglio che comunque ne lascino inalterato l'impianto originario, ancorché in ipotesi queste siano numerose sul piano quantitativo ovvero incidano in modo intenso sulla destinazione di singole aree o gruppi di aree (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 6944/2020).

Nel caso di specie, la modifica in parte qua del Regolamento Edilizio, disposta in accoglimento di un'osservazione presentata da privati, non ha in alcun modo alterato la Variante Generale al PUG nel suo impianto fondamentale, che è rimasto quello del PUG stesso.

Il requisito dell'alloggio minimo peraltro era già previsto dal previgente Regolamento Edilizio per le attività di ospitalità turistica svolta in alloggi classificati A1 - residenziale: dunque sotto questo profilo non vi è stata alcuna modifica di regime giuridico.

Il Comune ha inoltre documentato l'avvenuta redazione e pubblicazione della Relazione di adozione della Variante Generale al PUG:

3.2.3. Secondo la pacifica giurisprudenza poi "le scelte urbanistiche, essendo contenute in atti amministrativi di carattere generale, non risultano condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli, essendo sfornita di tutela la generica aspettativa all'assenza di una reformatio in peius così come all'ottenimento di una reformatio in melius delle destinazioni impresse da un previgente PRG; esse non richiedono, poi, soprattutto, una motivazione puntuale, che ponga in comparazione gli interessi pubblici perseguiti dall'ente pianificatore con quelli confliggenti dei privati" (così, tra le tante, C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 7365/2024).

Nel caso di specie non ricorre nessuna di quelle limitate ipotesi (i.e. affidamento qualificato del privato, modificazione in zona agricola della destinazione di un'area limitata, interclusa da fondi edificati, sovradimensionamento delle aree destinate a standards: cfr., T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II, sentenza n. 1834/2024) in cui è obbligatoria la puntuale motivazione da parte del Comune delle scelte pianificatorie intraprese.

Sicché, la motivazione si ricava dai criteri generali alla base del Piano, tra i quali per quanto qui di interesse la salvaguardia della residenza permanente nella città storica per evitarne lo spopolamento indotto da recenti fenomeni quali l'incremento esponenziale delle locazioni turistiche.

3.2.4. In quest'ottica si rivela niente affatto irragionevole la scelta di limitare il requisito dell'alloggio minimo alla locazione turistica, se rapportata all'obiettivo di mettere sul mercato unità abitative di piccole dimensioni per categorie per le quali diversamente sarebbe preclusa la residenza in città storica, quali single, studenti e lavoratori non residenti. La presenza di popolazione residente in maniera fissa con bisogni diversi dai turisti evita poi l'espulsione di attività artigiane e di servizi per la persona da parte di esercizi di somministrazione al pubblico di cibi e bevande o di vendita di prodotti per turisti.

4.1.1. Con il secondo motivo del ricorso principale la società Cleanbnb S.p.A. deduce i vizi di *"Violazione degli artt. 41,42,97 e 117 Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 53, D.Lgs. n. 79/2011. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, D.L. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla L. n. 96/2017. Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 ter, D.L. n. 145/2023, convertito con modificazioni dalla L. n. 191/2023. Violazione e falsa applicazione degli artt. 10, 11 e 12, L.R. n. 16/2024. Violazione e falsa applicazione dell'art. 23 ter, D.P.R. n. 380/2001, nella sua formulazione vigente alla data di adozione del P.U.G. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, D.L. n. 23/2011. Violazione dei principi di trasparenza, correttezza e buon andamento. Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà manifeste"*.

Ritiene la società ricorrente che dalla disciplina delle locazioni turistiche e delle locazioni brevi, contenuta nel D.Lgs. n. 79/2011, nel D.L. n. 50/2017 e nel D.L. n. 145/2023, emerge che tali tipi di contratti, anche se di durata inferiore a 30 giorni, hanno pur sempre a oggetto immobili con destinazione residenziale.

Ricorda la deducente che alle Regioni, e non ai Comuni, è consentito intervenire sulle definizioni delle strutture turistico-ricettive alberghiere ed extra-alberghiere, come per l'appunto ha fatto la Regione Emilia Romagna con la L.R. n. 16/2004.

Sicché il Comune non potrebbe introdurre una nuova sottocategoria per gli immobili destinati ad *"attività turistiche svolte in unità immobiliari a destinazione abitativa"*.

4.1.2. Secondo la società Cleanbnb S.p.A. i Comuni potrebbero creare delle sottocategorie funzionali solamente in presenza di un diverso carico urbanistico: circostanza questa che non ricorre nel caso in esame, dal momento che l'utilizzo di unità abitative a fini turistici non determina un aumento del carico urbanistico.

In ogni caso, a dire dell'esponente, la previsione della sottocategoria B3 sarebbe irragionevole, perché, da un lato, ha a oggetto attività e non funzioni urbanistiche, e, dall'altro lato, si tratta pur sempre di immobili a destinazione abitativa e dunque residenziale.

4.1.3. Si duole ancora la ricorrente del fatto che l'Amministrazione, pur riconoscendo che il fenomeno degli affitti brevi a Bologna è di scarso impatto, abbia poi introdotto una disciplina volta a ridimensionarlo e a impedirne la diffusione: il tutto senza una specifica motivazione.

4.2. Con il terzo motivo del ricorso principale la società Cleanbnb S.p.A. ritiene la nuova disciplina urbanistica viziata da *"Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 10, 11 e 12, L.R. n. 16/2024. Eccesso di potere per incompetenza e contraddittorietà intraprovedimentale con la Deliberazione della Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna n. 802/2007"*.

Ricorda la ricorrente che ai sensi dell'articolo 3 L.R. Emilia Romagna n. 16/2004 spetta alla Giunta Regionale stabilire le caratteristiche, i requisiti minimi e le modalità di esercizio che devono possedere le strutture ricettive ai fini della loro apertura, gestione e classificazione. Tanto è vero che

la Giunta regionale con deliberazione n. 802/2007 - all. A ha stabilito tali elementi, precisando che "L'utilizzo delle abitazioni per le attività di gestione di case e appartamenti per vacanze o per la locazione di alloggi a turisti non comporta la modifica di destinazione d'uso degli edifici ai fini urbanistici".

Conclude l'esponente negando che il Comune possa arrogarsi tale funzione regolatoria.

4.3. Le due censure possono essere trattate congiuntamente, perché hanno entrambe a che fare con la natura del potere esercitato dal Comune di Bologna e con i suoi limiti.

4.4.1. Per prima cosa è opportuno ricordare che la Corte costituzionale, sia pure nell'ambito di un'impugnativa in via diretta e sia pure in relazione a una Regione a Statuto speciale, dotata di potestà legislativa primaria, ha riconosciuto "l'incidenza della forte crescita delle locazioni turistiche brevi sulla competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio", affermando che "È, infatti, un dato di esperienza che dalla moltiplicazione delle stesse e dal connesso aumento dei flussi turistici possa derivare la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali, la cui disciplina è peraltro riservata alla competenza legislativa regionale. Ne consegue che rientra nella competenza del legislatore regionale intervenire sulla destinazione d'uso degli immobili - in linea con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale all'art. 23 ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)" - considerato che essa "connota l'immobile sotto l'aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull'ordinata pianificazione del territorio" (così, sentenza n. 94/2024).

4.4.2. Può quindi concludersi, in conformità all'insegnamento della Corte costituzionale, che il fenomeno delle locazioni turistiche non è riconducibile esclusivamente all'ordinamento civile (avuto riguardo al contratto stipulato tra locatore e locatario), ovvero alla tutela della libertà di iniziativa economica (connessa allo sfruttamento del bene), ma anche al governo del territorio.

Sicché, laddove è funzionale alla ordinata pianificazione del territorio, la regolamentazione di questo fenomeno rientra nella potestà legislativa delle Regioni, e, a cascata, ricade nelle competenze amministrative assegnate dalla legge ai Comuni.

4.4.3. Nel caso di specie il Comune di Bologna ha indubbiamente esercitato poteri di pianificazione del territorio, come si evince sia dalla natura dell'atto impugnato, ovverosia una deliberazione di Consiglio comunale, sia dall'oggetto di essa, vale a dire la modifica al Regolamento comunale e l'adozione della Variante Generale al PUG, sia infine dalla dichiarata finalità perseguita, e precisamente limitare l'espulsione dal centro storico della residenza stabile a favore della residenza di breve e brevissima durata.

Ancorché non possa negarsi che la disciplina edilizio-urbanistica così introdotta finisca per impattare sull'attività imprenditoriale che l'odierna ricorrente intende svolgere, deve tuttavia escludersi che il

potere esercitato dal Comune attenga alla regolamentazione dell'attività ricettiva extra-alberghiera, la quale sotto il profilo strettamente commerciale rimane assoggettata alla disciplina contenuta nella L.R. Emilia Romagna n. 16/2004.

4.5. Appurato che il Comune ha esercitato un potere di cui è titolare, occorre allora verificare se lo abbia fatto mantenendosi all'interno dei limiti normativamente fissati, sia in relazione alla nuova sottocategoria funzionale B3, sia in relazione al requisito del cd. "alloggio minimo".

4.6.1. Con riguardo al primo profilo, va considerato che nella nuova sottocategoria funzionale B3 il Comune ha voluto accumunare tutte le attività turistiche svolte in unità immobiliari a destinazione abitativa, quali affittacamere, case e appartamenti per vacanze, appartamenti ammobiliati per uso turistico e attività saltuarie di alloggio e prima colazione.

Si tratta di attività qualificate dalla L.R. Emilia Romagna n. 16/2004 come attività ricettiva extra-alberghiera, diversa da quella svolta all'aria aperta.

L'attività per la quale sono state presentate dalla società Cleanbnb S.p.A. le SCIA dichiarate inefficaci è quella della locazione di case e gli appartamenti per vacanze, così come definita dall'articolo 11 della precitata L.R. n. 16/2004.

4.6.2. Ora, l'articolo 23-ter D.P.R. n. 380/2001 riconosce, tra le categorie funzionali degli immobili, la categoria turistico-ricettiva: dunque la sottocategoria B3 introdotta dalla deliberazione di consiglio comunale impugnata è riconducibile a una fattispecie normativamente prevista.

L'articolo 28, comma 2, L.R. Emilia Romagna n. 15/2013, poi, consente agli strumenti di pianificazione urbanistica di individuare nel centro storico e in altri ambiti determinati del territorio comunale le destinazioni d'uso ammissibili degli immobili, ivi compresa - all'evidenza - quella turistico-ricettiva (categoria) o quella di ospitalità turistica in unità abitative (sottocategoria).

Dunque, può concludersi che con la previsione della sottocategoria B3 il Comune di Bologna non ha affatto esorbitato dalla discrezionalità riconosciutagli dalla legge in materia di governo del territorio. La previsione, infatti, non è manifestamente illogica, perché ascrive l'ospitalità di terzi dietro pagamento di un compenso di denaro a una coerente categoria funzionale (quella turistico-ricettiva), e come tale non è sindacabile dal Giudice amministrativo.

Il fatto che non la categoria residenziale e quella turistico-ricettiva abbiano lo stesso carico urbanistico, peraltro, non è impeditiva della creazione di una sottocategoria funzionale. A ciò aggiungasi che sebbene l'elenco delle categorie delle destinazioni d'uso sia contenuto nel Regolamento Edilizio, la loro disciplina, conformemente a quanto stabilito nella L.R. Emilia Romagna n. 24/2017, è interamente contenuta nel PUG.

4.6.3. L'identità di carico urbanistico rileva semmai nel passaggio dalla categoria residenziale a quella turistico-ricettiva, perché tale passaggio - come chiarito dal Comune - che può avvenire per tale ragione senza oneri (i.e. reperimento di ulteriori dotazioni territoriali, versamento di ulteriori oneri di urbanizzazione supplementari, ottenimento di preventivo provvedimento autorizzatorio).

In tal modo, finisce per scolorare il prospettato contrasto con la deliberazione di Giunta regionale TUR/07/139282 laddove stabilisce che "l'utilizzo delle abitazioni per le attività di gestione di case e appartamenti per vacanze o per la locazione di alloggi a turisti non comporta la modifica della destinazione d'uso degli edifici ai fini urbanistici". Dal punto di vista del carico urbanistico la classificazione A1 (residenziale) o B3 (turistico-ricettiva) è infatti indifferente, sicché non si vede quale sia l'utilità concreta che la società ricorrente ritrarrebbe dall'annullamento della nuova sottocategoria funzionale.

4.7.1. Quanto invece alla previsione di una superficie minima per le unità immobiliari destinate all'ospitalità turistica nella città storica (cd. alloggio minimo), occorre considerare che secondo la giurisprudenza, che il Collegio condivide, il potere regolamentare assegnato ai Comuni dal combinato disposto degli articoli 2, comma 4, e 4, comma 1, D.P.R. n. 380/2001 è assai ampio. Esso, in particolare, non è limitato alla individuazione delle regole tecniche cui deve attenersi l'attività costruttiva, ma comprende la facoltà di porre limiti al dimensionamento degli alloggi (cfr., C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 6715/2023).

Tale potere può essere esercitato, come nel caso di specie, al fine "di contenere il proliferare di attività ricettive sul territorio a tutela della residenza", con una scelta che è sottratta al sindacato giurisdizionale, perché "afferendo alla destinazione d'uso degli edifici e all'inerente carico urbanistico - è espressione che non appare irragionevole della lata potestà discrezionale urbanistica" (così, C.d.S., Sez. V, sentenza n. 1697/2018).

Nel caso in esame il Comune di Bologna non ha posto un divieto assoluto di svolgimento delle attività di affittacamere, locazione di case e appartamenti per vacanza, locazione di appartamenti ammobiliati per uso turistico, di fornitura saltuaria di alloggio e prima colazione, ma solo una limitazione ragionevole, al fine di consentire - come documentato in atti - l'accesso all'abitazione in città storica anche a fasce di popolazione (studenti fuori sede, single, lavoratori che rientrano nei luoghi di residenza durante i fine settimana) che altrimenti rischierebbero di essere tagliati fuori dal mercato ed evitare così lo spopolamento del centro.

4.7.2. È irrilevante che il D.M. 5 luglio 1975 e le deliberazioni della Giunta regionale Prot. (TUR/05/(Omissis)) fissino limiti dimensionali diversi.

Innanzitutto, occorre considerare che le finalità perseguite dagli atti citati sono diverse: igienico-sanitarie nell'un caso, di determinazione della capacità ricettiva nell'altro caso.

Le deliberazioni giuntali in particolare non stabiliscono affatto quale deve essere la dimensione minima di un alloggio, ma quante persone possono essere ospitate in un alloggio a seconda della fascia di superficie in cui ricade.

In ogni caso, ciò che è decisivo è tali limiti sono superabili in senso maggiormente restrittivo per ragioni di ordinato governo del territorio da parte del Comune (cfr., T.A.R. Liguria, Sez. I, sentenza n. 287/2020; C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 747/2014).

E, d'altro canto, la stessa L.R. Emilia Romagna n. 16/2004 rinvia, per la determinazione delle caratteristiche struttura degli alloggi destinati all'attività di affittacamere (articolo 10) e di somministrazione saltuaria di vitto e alloggio (articolo 13), ai regolamenti edilizi comunali. Il che conferma che i Comuni possono stabilire limiti dimensionali ulteriori rispetto a quelli fissati dalla Regione ai fini della individuazione del numero massimo di persone che possono essere ospitate in una stanza, oppure dal D.M. 5 luglio 1975 per ragioni igienico-sanitarie.

4.8. In conclusione, le doglianze contenute nel secondo e nel terzo motivo del ricorso principale sono tutte prive di fondamento.

5.1. Con il quarto motivo del ricorso principale, rubricato "*Illegittimità derivata. Violazione degli artt. 41,42,97 e 117 Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1,3,18 e 19, L. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, D.L. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla L. n. 96/2017. Contrarietà ai principi di trasparenza, correttezza e buon andamento. Eccesso di potere per inutile aggravamento del procedimento, sviamento di potere, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà manifeste*", la società Cleanbnb S.p.A. sostiene che gli atti con i quali sono state dichiarate inefficaci le SCIA da essa presentate, oltre a essere viziati da illegittimità derivata, sarebbero illegittimi perché la mancanza della procura sarebbe una mera irregolarità sanabile, e perché i richiami normativi sarebbero errati e ancora perché sarebbe la Variante al PUG e non il Regolamento edilizio a impedire l'avvio dell'attività segnalata.

5.2. La doglianza è infondata, oltre che nella parte relativa alla invalidità derivata per le ragioni sopra esposte, anche nella parte relativa all'invalidità diretta.

Anzitutto, i provvedimenti che dichiarano inefficaci le SCIA sono plurimotivati, quindi è sufficiente a giustificarli la mancanza dei requisiti della sottocategoria funzionale e dell'alloggio minimo fissati dal Regolamento Edilizio.

E - contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente- è anche la contrarietà al Regolamento Edilizio e non solo alla Variante Generale al PUG a essere impeditiva dello svolgimento delle attività oggetto delle SCIA inibite dal Comune.

Le ragioni giuridiche poste alla base dei provvedimenti adottati dal Comune sono ben esplicitate, tant'è che la ricorrente ha potuto censurarle in questa sede. Sicché eventuali errori nell'indicazione delle norme richiamate scolorano (essi sì) a mera irregolarità.

6.1.1. In conclusione il ricorso principale è infondato.

Si passa, pertanto, all'esame del ricorso per motivi aggiunti con il quale sono stati impugnati gli atti di approvazione della Variante Generale al PUG e di approvazione di modifiche del Regolamento Edilizio. Tali atti non hanno modificato la disciplina sulla base dei quali sono stati emessi i provvedimenti inibitori delle SCIA presentate dalla società ricorrente.

6.1.2. Va precisato che verranno trattati esclusivamente i motivi nuovi (sesto e settimo), mentre per quelli che ripropongono in via derivata (primo motivo) ovvero in via diretta (secondo, terzo, quarto,

quinto e ottavo) le censure già esposte nel ricorso principale si rinvia, in conformità al principio di sinteticità, alle considerazioni già svolte ai punti che precedono.

6.2.1. Con il sesto motivo del ricorso per motivi aggiunti, intitolato "*Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3, L. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione degli artt. 46 e 47, L.R. n. 24/2017. Eccesso di potere per contraddittorietà, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza manifeste*", la società Cleanbnb S.p.A. sostiene che il parere reso dal Comitato Urbanistico Metropolitano (CUM) sia illegittimo perché privo della verifica di conformità delle previsioni della variante al Piano Urbanistico Generale rispetto alla normativa vigente, così come impone l'articolo 46, comma 4, L.R. Emilia Romagna n. 24/2017.

6.2.2. La doglianza è infondata per un duplice ordine di ragioni.

Anzitutto, come documentato in atti, il parere è stato reso ed è un parere complessivamente positivo: il fatto che non si sia esplicitato che non sono state rilevate difformità della Variante Generale del PUG dalla normativa vigente, non significa che tale controllo non sia stato fatto. E, d'altro canto, la ricorrente nemmeno allega che tale contrasto in concreto sussista.

In ogni caso, a mente del comma 5 dell'articolo 46 della L.R. Emilia Romagna n. 24/2017, una volta inutilmente decorso il termine normativamente fissato per l'espressione del parere, esso si intende positivamente reso. Questo comporta che la mancanza totale o parziale (come nel caso di specie, secondo l'assunto di parte ricorrente) del parere del CUM non può determinare l'illegittimità dello strumento urbanistico.

6.3.1. Con il settimo motivo del ricorso per motivi aggiunti la società Cleanbnb S.p.A. prospetta i vizi di "*Violazione e falsa applicazione degli artt. 42 e 97 Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, L. n. 241/1990. Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà manifeste*".

Sostiene la società ricorrente che la scelta dell'Amministrazione comunale muova da un assunto del tutto erroneo, vale a dire che il fenomeno delle locazioni brevi e turistiche incida negativamente sulle possibilità abitative dei cittadini. Così, invece, non sarebbe - sempre secondo la deducente - perché gli immobili destinati a locazioni brevi rappresentano una percentuale minima dell'intero patrimonio abitativo nazionale e la Città di Bologna subisce una pressione turistica inferiore rispetto ad altri luoghi in Italia.

Ritiene l'esponente che altre semmai siano le cause dello spopolamento del centro storico, quali la carenza di servizi pubblici e di interesse pubblico.

6.3.2. La doglianza è infondata.

Che la tendenza all'espulsione dai centri storici della popolazione residenziale abbia plurime cause è incontestabile. Ma è altrettanto indubbio che, tra queste, vi sia la progressiva sottrazione di unità immobiliari abitative alla locazione non transitoria nelle aree a maggiore attrattiva turistica.

Nel caso di specie il Comune di Bologna, alla luce degli esiti dell'istruttoria svolta sull'evoluzione del mercato delle locazioni brevi in città e sul fabbisogno abitativo, ha adottato una misura non irragionevole, la quale limita ma non vieta in termini assoluti l'offerta di alloggi extra-alberghieri. Detta misura, proprio perché ragionevole e coerente con l'obiettivo perseguito si sottrae al sindacato del Giudice amministrativo.

7.1. In conclusione, il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti sono infondati e per questo vengono entrambi respinti.

7.2. Tenuto conto della novità delle questioni portate all'esame di questo Giudice, le spese di giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti, con la precisazione che resta a carico della società ricorrente il contributo unificato dovuto per il presente giudizio.

P.Q.M

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna - Bologna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta entrambi.

Compensa tra le parti le spese di giudizio, con la precisazione di cui in motivazione.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Amovilli, Presidente

Jessica Bonetto, Consigliere

Alessandra Tagliasacchi, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 31 MAR. 2025.