

Pubblicato il 08/07/2023

N. 01022/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00535/2020 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 il Veneto**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 535 del 2020, proposto da Property Managers Italia, Venice Actually S.r.l., The Red House Company S.r.l., Your Apartment in Venice S.a.s. di Vidal Mario & C., Venezianamente S.r.l., in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Andrea Pavanini e Carlotta Baldin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

**Comune di Venezia**, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Iannotta, Nicoletta Ongaro e Marzia Masetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso la sede dell'avvocatura comunale in Venezia, S. Marco 4091;

***per l'annullamento***

degli articoli 42 e 63 del nuovo Regolamento Edilizio del **Comune di Venezia** approvato con delibera del Consiglio comunale n.70 del 13 dicembre 2019 pubblicata nell'albo pretorio dal 4 febbraio 2020 al 19 febbraio 2020, nonché di ogni atto presupposto connesso e conseguente, in particolare la disposizione dirigenziale 3.3.2020 pg/2020/0123125, recante *“Linee guida per la redazione del Progetto per il trattamento individuale degli scarichi di acque reflue recapitanti in laguna e individuazione delle modalità, dei criteri e delle condizioni per la presentazione della dichiarazione di invarianza di carico inquinante per gli edifici destinati all'uso abitativo con finalità non turistica e direzionale, con potenzialità inferiori ai cento abitanti equivalenti. Attuazione dell'art. 63 comma 6 Regolamento edilizio approvato con DCC 2019/70 del 13 dicembre 2019”*;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del **Comune di Venezia**;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 maggio 2023 la dott.ssa Elena Garbari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Espongono le società ricorrenti di avere in gestione, in virtù di singoli contratti, la locazione turistica ai sensi dell'art. 27 bis della legge della Regione Veneto 14/06/2013, n. 11 di più di settanta appartamenti situati nella città antica di Venezia.

Con l'odierno gravame esse impugnano due disposizioni del regolamento edilizio del Comune Venezia approvato con delibera del Consiglio comunale n.70 del 13 dicembre 2019:

- l'articolo 42 (specificazioni sulle dotazioni igienico sanitarie dei servizi e dei locali ad uso abitativo e commerciale), nella parte in cui prescrive che *“le strutture recettive devono avere accessi separati rispetto alla residenza”* e che *“negli edifici costituiti da due o più unità immobiliari ad uso residenziale sono ammesse più unità immobiliari residenziali che svolgono attività di “Bed and Breakfast/locazione turistica” a condizione che non siano tra loro in comunicazione fisica o poste in continuità diretta”*;

- l'articolo 63 (depurazione e smaltimento delle acque), nella parte in cui -per gli immobili a destinazione urbanistica residenziale adibiti a B&B, a locazione turistica gestita in forma imprenditoriale e per quelle gestite in forma non imprenditoriale attivate dopo l'entrata in vigore del regolamento (15 febbraio 2020)- impone che le acque reflue possano essere riversate in laguna solo a seguito di messa a norma degli scarichi mediante allacciamento ad una rete fognaria dinamica o mediante trattamento, con obbligo di adeguamento immediato e senza possibilità di deroghe. Nel caso di locazione turistica già avviata e gestita in forma non imprenditoriale, la messa a norma è subordinata all'esecuzione di lavori sull'immobile. Per gli immobili ad uso residenziale e direzionale non destinati a locazione turistica la disposizione subordina invece l'obbligo di messa a norma allo svolgimento di lavori di straordinaria manutenzione o di tipologia superiore che incidano sul distributivo interno, inclusi i frazionamenti e gli accorpamenti, nonché in caso di regolarizzazione igienico sanitaria ai fini dell'agibilità. Solo per questo tipo di immobili, inoltre, in caso di impossibilità tecniche o di particolari condizioni individuate dal regolamento è possibile una deroga all'obbligo di trattamento individuale, a condizione che l'intervento edilizio non comporti una variazione del carico inquinante.

Le esponenti impugnano altresì le linee guida del dirigente comunale competente che, in attuazione del menzionato articolo 63 del regolamento, individuano le modalità, i criteri e le condizioni per la presentazione delle dichiarazioni di invarianza del carico di inquinante per immobili destinati ad abitazioni o ad uso direzionale, nonché le linee guida tecniche per il progetto di adeguamento tramite trattamento individuale.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

*I. Violazione di legge - Violazione art. 2 comma 4 e art.4 Dpr 380/2001 –Violazione art.4 comma 1 sexies TUE – Incompetenza in relazione alla riserva di legge in materia di ordinamento civile (Art.117 secondo comma lett.1) Cost.), locazione (articoli 1571 ss. del codice civile e L.431/1998) autonomia contrattuale (art.1322 c.c.) e proprietà (art. 832 c.c.).* Le disposizioni impugnate esulano dai contenuti tipici del regolamento edilizio, andando ad incidere sulla disciplina di materie riservate alla competenza legislativa statale, ovvero le locazioni, la proprietà e i rapporti condominiali;

*II. Violazione di legge - Violazione 27 bis L.R. 11/2013, art. 1517 c.c. e art. 1 comma 2 lett. c L.431/98 – Violazione art. 53 del D.lgs. 79/2011 - Violazione art. 23 ter DPR 380/2001 -Eccesso di potere – Arbitrarietà, Illogicità e Disparità di trattamento - Contraddittorietà rispetto all'art. 63 IV comma del Regolamento Edilizio e Titolo III art. 4 C) delle Linee Guida – Violazione art.10 L.206/1995 – Violazione art. 2082 c.c. - Mancanza di presupposto;* l'obbligo di adeguamento degli scarichi senza possibilità di deroga per ragioni tecniche o giuridiche illegittimamente differenzia l'uso per locazioni brevi dall'utilizzo residenziale e le locazioni turistiche gestite in forma imprenditoriale da quelle in forma non imprenditoriale, in violazione della normativa in materia di scarichi nella città di Venezia, (art.

10 del DL 16/1990 convertito in legge 71/1990, poi modificato e sostituito dal DL 96/1995 convertito in Legge 206/1995), che prevede l'obbligo di immediato adeguamento solo in presenza di un'attività di locazione turistica di carattere imprenditoriale;

*III. Violazione di legge – Violazione art. 2 lett. h) L.R. 11/2013 - Violazione art. 27, 27 bis e art.23 comma 2 L.R. 11/2013 -- Violazione art. 1517 c.c. - Eccesso di potere per disparità di trattamento – Violazione art.3 e 117 lett. h) Cost., perché l'uso delle unità immobiliari per locazione turistica è illegittimamente equiparato all'uso per altre attività turistico ricettive anziché all'uso a fini residenziali;*

*IV. Violazione artt.49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Bolkestein") - Violazione art. 3 del Dl 138/2011 convertito in L. 148/2011, art. 34 del Dl 201/2011 convertito in legge 214/2011, art. 1 del Dl 1/2012 convertito in L.27/2012 - Violazione artt. 41, 11 e 117 Costituzione - Difetto di motivazione. Le disposizioni avversate comportano un'illegittima limitazione dell'accesso all'attività di locazione turistica, prevedendo un trattamento differenziato a seconda che l'attività sia gestita in forma imprenditoriale o meno e, in questo secondo caso, a seconda che l'attività sia già avviata alla data di entrata in vigore del regolamento o successivamente.*

*V. Violazione di legge - Violazione artt.1 della L.R. 14/2017 e della L.R. 14/2019 – Violazione del principio di tutela del suolo, di riduzione del consumo del suolo e di promozione delle attività di rigenerazione del patrimonio edilizio – Contraddittorietà. Le disposizioni censurate mirano in sostanza a limitare e rendere più difficile il cambio d'uso degli immobili all'interno di una medesima categoria edilizia, in violazione dei principi di*

contenimento dell'uso del suolo e di rigenerazione del patrimonio turistico, pur richiamati da altre previsioni del regolamento;

*VI. Violazione di legge - Violazione D.lgs. 152/2006 art.91 e 100 - Violazione Piano Tutela acque – Violazione art.10 DL. 16/90 così come modificato dall'art.1 del Dl 96/95 convertito in L. 206/95 – Mancanza di presupposto – Incompetenza assoluta – carenza di potere - competenza statale in materia ambientale e igienico sanitaria art.117 comma 2 lett. s Cost. – Eccesso di potere – Sviamento della funzione.* Le previsioni avversate considerano il trattamento individuale degli scarichi non già come una soluzione provvisoria ed eccezionale, ma come definitiva e prioritaria rispetto alla realizzazione della rete fognaria comunale, in violazione della normativa statale e del Piano di Tutela delle Acque della Regione Veneto, che prevedono l'obbligo comunale di adeguamento degli scarichi tramite la realizzazione di un sistema fognario pubblico;

*VII. Violazione all'art. 3 bis e ter D.lgs. 152/2006 e art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea - Violazione dei principi di necessità e proporzionalità e del principio “chi inquina paga” - Disparità di trattamento, sproporzionalità e coerenza delle misure adottate - Difetto di motivazione e istruttoria - Irrazionalità – Irragionevolezza,* perché non è stata fatta alcuna valutazione e comparazione benefici /effetti dell'imposizione di un sistema fognario di adeguamento individuale piuttosto che unitario e complessivo, e l'obbligo introdotto non è in funzione del diverso carico inquinante né tanto meno del diverso uso dell'immobile ma unicamente della finalità dell'uso.

Si è costituito in giudizio il **Comune di Venezia**, eccependo in via preliminare la carenza di legittimazione ad agire delle società ricorrenti, evidenziando che, a fronte della dichiarata attività di locazione turistica nel

centro storico di Venezia, le ricorrenti non hanno fornito alcuna prova sulla loro effettiva operatività *in loco* né sul numero e la tipologia di immobili in gestione che sarebbero interessati dalle modifiche regolamentari contestate. L'amministrazione resistente ha eccepito anche l'inammissibilità del gravame per carenza di un interesse concreto e attuale all'impugnazione, in quanto le norme regolamentari avverse recano previsioni astratte prive di diretta ed immediata efficacia lesiva. Nel merito ha dedotto l'infondatezza del ricorso, chiedendone il rigetto.

La causa è stata chiamata all'udienza pubblica del 25 maggio 2023 ed è stata ivi trattenuta in decisione.

### DIRITTO

La decisione del ricorso può prescindere dalle questioni in rito sollevate dal **Comune di Venezia**, stante l'infondatezza nel merito delle censure articolate nel gravame.

Vanno anzitutto confermate le motivazioni già illustrate nella recente sentenza della Sezione, 27 dicembre 2022, n. 1961, che ha respinto analogo ricorso promosso da alcune associazioni rappresentative di proprietari di alloggi oggetto di locazione turistica avverso le medesime disposizioni regolamentari.

La Sezione ha infatti già sottolineato come *“5. Le previsioni impugnate si collocano all'interno della regolamentazione urbanistico-edilizia spettante all'amministrazione comunale e si giustificano in ragione della peculiarità della Città di Venezia, che rappresenta un patrimonio di inestimabile valore storico-culturale-architettonico-paesaggistico e ambientale, di rilevanza mondiale, ma è caratterizzata al contempo da una particolare vulnerabilità e necessità di tutela.*

*6. La variante normativa n. 18 al Piano degli interventi/ VPRG per la Città*

*Antica approvata con deliberazione del Consiglio comunale n. 25 del 15 giugno 2017 ha messo in evidenza come nella città di Venezia la pressione turistica sempre crescente e la progressiva occupazione dell'edilizia residenziale storica da parte di strutture ricettive di ogni tipo, a discapito della residenza, comporta il rischio della perdita delle funzioni urbane fondamentali e dell'impovertimento del tessuto cittadino.*

*7. Le disposizioni impugnate si collocano pertanto nell'ambito degli interventi assunti dall'amministrazione comunale per favorire la residenzialità nella città antica, attraverso previsioni di tipo urbanistico che rispondono ad obiettivi di tutela del territorio e dell'ambiente, anche urbano.*

*8. Con specifico riferimento alla previsione recata dal censurato articolo 63 del regolamento edilizio, la competenza comunale discende poi anche dall'articolo 10 del D.L. 5 febbraio 1990, n. 16 (Misure urgenti per il miglioramento qualitativo e per la prevenzione dell'inquinamento delle acque), relativo ai comuni di Venezia e Chioggia. Dispone il comma 3: "Negli ambiti indicati nel comma 1, non dotati di fognature dinamiche, è consentito lo scarico delle acque reflue provenienti dagli insediamenti civili di cui ai commi undicesimo, dodicesimo e tredicesimo dell'art. 3 del D.P.R. 20 settembre 1973, n. 962 , dalle aziende artigiane produttive, ancorché non rientranti nella tipologia di cui all'art. 17 del piano regionale di risanamento delle acque, approvato con delibera del consiglio regionale del Veneto n. 962 del 1° settembre 1989, dagli stabilimenti ospedalieri, dagli enti assistenziali e dalle aziende turistiche ricettive e della ristorazione, purché sottoposte a trattamenti individuali secondo i progetti approvati dai comuni. I privati e gli altri soggetti non compresi nel precedente periodo, e più in generale tutti coloro che utilizzano scarichi di*

*natura civile, provvedono a dotarsi di sistemi di trattamento in esecuzione dei progetti di massima di cui al comma 1 del presente articolo e con le modalità e i tempi indicati dai sindaci dei comuni di Venezia e di Chioggia. (...).”*

*9. È quindi direttamente la norma di legge che impone in via generale e indifferenziata, in assenza di fognature dinamiche, l’obbligo di trattamento individuale, prevedendo la possibilità per il sindaco di definire modalità e tempi di adeguamento solo per i privati e altri soggetti sopra indicati, mentre i soggetti compresi nella clausola residuale, tra i quali le aziende turistiche ricettive, sono automaticamente e inderogabilmente soggetti all’obbligo immediato di messa a norma degli scarichi mediante trattamento individuale.*

*10. L’articolo 27 bis della legge della Regione Veneto 14 giugno 2013, n. 11, dispone del resto che gli alloggi “privi della conformità alle prescrizioni statali e regionali in materia urbanistica, edilizia, igienico-sanitaria e di sicurezza degli impianti non possono essere utilizzati ai fini della locazione turistica”.*

*11. Per quanto concerne invece la previsione dell’articolo 42, la stessa afferisce alla destinazione d’utilizzo degli edifici, rientrando quindi nell’ampia potestà comunale di disciplina urbanistica del territorio.*

*12. Risulta pertanto destituita di fondamento la doglianza secondo cui la normativa censurata rientrerebbe nell’ambito della disciplina della locazione turistica riservata alla competenza statale, atteso che in specie non viene regolamentata l’attività negoziale né i suoi effetti, che appartengono all’ordinamento civile, attendendo per contro le previsioni regolamentari alla disciplina urbanistico-edilizia cui tale attività soggiace in ragione delle specificità della Città di Venezia oltre che ai fini*

*dell'adempimento di un preciso obbligo normativo.*

*13. Va respinto perché infondato anche il secondo motivo del gravame, diretto a censurare – ancorché in via subordinata – la violazione dei principi costituzionali di proporzionalità e ragionevolezza.*

*14. In particolare la doglianza va disattesa in radice per le considerazioni già espresse con riferimento all'obbligo di trattamento degli scarichi, atteso che gli edifici adibiti a locazioni turistiche non sono assoggettati ad un obbligo specifico cui sono sottratte le altre categorie di immobili ubicati nella città di Venezia, ma, al contrario, l'obbligo generale è derogato in ipotesi residuali ed esclusivamente per tutelare la residenzialità.*

*15. La previsione di cui all'articolo 42, invece, contiene prescrizioni e limiti di tipo oggettivo che riguardano l'assetto fisico degli edifici. Tali previsioni, che attengono al merito del potere urbanistico, avente carattere ampiamente discrezionale, non risultano sproporzionate rispetto alla ratio di salvaguardare, nel centro storico di Venezia, il mantenimento di alloggi idonei alla residenza di carattere stabile e di condizioni di vivibilità del tessuto urbano, contemperando la libertà di iniziativa economica con la tutela di altri valori confliggenti.*

*16. Questo TAR ha già avuto modo di sottolineare, con riferimento alle norme urbanistiche comunali limitanti le attività economiche ai fini della salvaguardia della sostenibilità ambientale, della vivibilità e dei valori storico artistici della città di Venezia dal massiccio flusso turistico richiamato dalla straordinaria bellezza monumentale che vi è presente, che “la finalità perseguita dal Comune (cfr. Tar Veneto, Sez. II, 6 aprile 2006, n. 871) è dichiaratamente quella di salvaguardare, nel centro storico di Venezia, il mantenimento di alloggi idonei alla residenza di carattere stabile e di condizioni di vivibilità del tessuto urbano che sarebbero*

*compromesse dal proliferare di strutture extralberghiere le quali, ove lasciate senza vincoli alle regole del mercato, a fronte della notevole domanda di alloggi turistici presente nella città di Venezia, finirebbero per sottrarre abitazioni alla residenza stabile, e il perseguimento di tale finalità giustifica sul piano della ragionevolezza una disciplina, quale quella dettata dal Comune, che non reca divieti di carattere assoluto, ma si prefigge lo scopo di contemperare la libertà di iniziativa economica con la tutela di altri valori confliggenti (tali finalità di carattere pubblicistico volte a salvaguardare la sostenibilità ambientale del tessuto urbano, sono state ritenute sufficienti a dettare, in linea generale, limiti alla superficie minima degli alloggi residenziali: cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 6 maggio 2013, n. 2433; id. 22 gennaio 2013, n. 361; riguardo alla legittimità degli interventi del **Comune di Venezia** volti a dettare limiti alle attività economiche finalizzati alla salvaguardia della sostenibilità ambientale, della vivibilità e dei valori storico artistici della città di Venezia dal massiccio flusso turistico richiamato dalla straordinaria bellezza monumentale che vi è presente cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 16 aprile 2014, n. 1860, punti 7, 8 e 9 in diritto; negli stessi termini id. 13 febbraio 2013, n. 859).” (TAR Veneto, Sez. III, 12 novembre 2014, n. 1396, confermata da Cons. Stato, Sez. V, 16 marzo 2018, n. 1697).”.*

Con specifico riferimento alla censura di disparità di trattamento va evidenziato inoltre che il menzionato art. 10, comma 3, del D.L. 16/1990, espressamente stabilisce l’obbligo immediato di messa a norma degli scarichi mediante un trattamento individuale, prevedendo solo per i privati e altri soggetti (escluse le aziende turistiche recettive) la possibilità per il sindaco di definire “modalità e tempi” per l’adeguamento.

La previsione regolamentare avversata in principalità è invero finalizzata

ad eliminare la disparità di trattamento tra le locazioni esercitate in forma imprenditoriale e quelle esercitate in forma non imprenditoriale in conformità ai tempi declinati a livello statale e alla Direttiva 91/271/CEE (Trattamento delle acque reflue urbane), che non prevede alcuna deroga all'obbligo di Adeguamento tecnologico degli impianti di depurazione e delle reti fognarie, ammettendo esclusivamente un adeguamento frazionato nel tempo, entro il termine massimo del 31 dicembre 2005.

Né è condivisibile l'argomento secondo cui le locazioni turistiche non sarebbero assimilabili alle strutture turistico ricettive, atteso che la stessa norma regionale che le disciplina (art. 27 bis l.r. 11/2013) prevede espressamente che le locazioni turistiche siano classificate come strutture ricettive e tali alloggi possano essere utilizzati per la locazione turistica solo se conformi alle prescrizioni statali e regionali in materia urbanistica, edilizia, igienico-sanitaria e di sicurezza degli impianti. E' evidente del resto la differenza con le locazioni ad uso abitativo, ordinarie o transitorie, dirette a soddisfare l'interesse primario all'alloggio, e non un interesse meramente turistico, sicché non risulta incongruo un trattamento differenziato che – in applicazione delle specificità già richiamate e nel rispetto della normativa menzionata che prevede un adeguamento progressivo– introduca una tutela particolare della sola residenzialità e del bisogno abitativo.

Va disatteso anche il dedotto contrasto delle previsioni impugnate con i principi di contenimento dell'uso del suolo e di rigenerazione del patrimonio edilizio, fondato sull'asserita preclusione al cambio d'uso alla medesima categoria edilizia. Infatti la Città antica e le isole sono qualificate come zone di urbanizzazione consolidata, alla quale non si applica la legge regionale 14/2017 in materia di consumo di suolo (a termini dell'articolo

12, comma 1, lett. a della medesima legge).

Infine va evidenziato che la previsione dell'obbligo di adeguamento degli scarichi non è configurata come soluzione alternativa alla realizzazione della rete fognaria comunale, sicché risultano destituite di fondamento le ultime due doglianze sollevate nel gravame.

In conclusione, per le considerazioni esposte, il ricorso è infondato e va respinto.

Le spese di lite vanno poste a carico delle ricorrenti soccombenti, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna le ricorrenti, in solido, a rifondere le spese di lite al **Comune di Venezia**, che liquida in 2.500,00 (duemilacinquecento/00) euro, oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 25 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Grazia Flaim, Presidente

Marco Rinaldi, Consigliere

Elena Garbari, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Elena Garbari**

**IL PRESIDENTE**

**Grazia Flaim**

IL SEGRETARIO

BBVarese.it