



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 1507 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da Soluzione Affitti S.a.s., ditta individuale Stanislav Pitel Property Manager Real Estate, Florentapartments S.r.l., Cleanbnb Real Estate S.r.l., Brain Up S.r.l., Homes in Italy S.r.l., Italy Super Host S.r.l., Valerix S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Ugo Franceschetti e Marco Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo

- della deliberazione del Consiglio comunale di Firenze n. DC/2024/00057 del 30.07.2024, pubblicata sul BURT n. 33 del 14.08.2024, avente ad oggetto

“Locazioni turistiche brevi. Variante alle NTA del Piano Operativo / Adozione”, con cui è stata adottata la variante al piano operativo approvato e con cui sono divenute efficaci le misure di salvaguardia, con contestuale revoca della variante al regolamento urbanistico adottata con deliberazione del Consiglio comunale n. DC/2023/00039 del 2.10.2023;

- nonché, di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale ancorché allo stato non conosciuto, tra cui, per quanto occorrer possa, della deliberazione della Giunta comunale di Firenze n. DG/2023/00349 del 4.07.2023, recante *“Locazioni turistiche brevi. Variante alle Norme Tecniche di Attuazione del Regolamento Urbanistico / Avvio verifica di assoggettabilità a Valutazione Ambientale Strategica”* e della deliberazione della Giunta comunale di Firenze n. DG/2023/00387 del 7.08.2023, recante *“Locazioni turistiche brevi. Variante Norme Tecniche di Attuazione del Regolamento Urbanistico / Conclusione verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica. ESCLUSIONE”*;

e per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 11.07.2025

- della deliberazione del Consiglio comunale di Firenze n. DC/2025/00019 del 7.04.2025, pubblicata sul BURT n. 19 del 7.05.2025, avente ad oggetto *“Locazioni turistiche brevi. Variante alle NTA del Piano Operativo / Approvazione”*, con cui è stata approvata la variante al piano operativo;

- della deliberazione del Consiglio comunale di Firenze n. DC/2025/00020 del 7.4.2025, pubblicata sul BURT n. 19 del 7.05.2025, avente ad oggetto *“Piano Strutturale e Piano Operativo. Conformazione al Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico [PIT-PPR] / Approvazione”*, con la quale i contenuti della variante alle NTA del piano operativo approvate con la deliberazione consiliare n. 19 del 7.04.2025 sono stati recepiti nelle NTA del nuovo piano operativo con aggiornamento degli artt. 19 e 64;

- nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale anche allo stato non conosciuto;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti 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 19 febbraio 2026 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Nel dichiarato intento di contrastare gli effetti negativi del turismo di massa nel centro storico cittadino, dal 1982 riconosciuto patrimonio mondiale dall'Unesco, il Comune di Firenze ha ritenuto necessario dotarsi di una compiuta regolamentazione delle locazioni turistiche di breve durata, vale a dire dello svolgimento, per finalità turistiche, dell'attività di locazione di immobili a uso abitativo di durata non superiore a trenta giorni, secondo la definizione che oggi contenuta nell'art. 59, co. 1, della legge regionale n. 61/2024.

2. – Una prima iniziativa in tal senso era già stata avviata con l'adozione, con la delibera del Consiglio comunale n. 39 del 2.10.2023, della variante alle norme tecniche di attuazione del regolamento urbanistico.

Le disposizioni oggetto della variante al regolamento urbanistico non erano state inserite nel nuovo piano operativo approvato con deliberazione consiliare del 27.03.2024, ed erano state pertanto abbandonate per effetto della nuova pianificazione, tanto che le impugnazioni proposte avverso le stesse erano stati dichiarati da questo Tribunale improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse (si vedano le sentenze del TAR Toscana, sez. I, 10 luglio 2024, nn. 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 866 e 867).

3. – L'iniziativa è stata successivamente ripresa con la deliberazione consiliare n. 57 del 30.07.2024, oggetto del ricorso introduttivo oggi all'esame, con la quale il Comune di Firenze, adottando una variante al piano operativo ancora in corso di conformazione al piano regionale di indirizzo territoriale avente valenza di piano

paesaggistico, ha modificato la classificazione degli usi insediabili sul territorio di cui all'art. 19 delle norme tecniche di attuazione, aggiungendovi l'uso *per residenza temporanea*", comprensivo delle locazioni turistiche brevi, quale nuova articolazione dell'uso residenziale e, contestualmente, ha introdotto all'art. 64 delle medesime norme tecniche di attuazione il divieto (analogo a quello a suo tempo previsto dalla variante al regolamento urbanistico) di nuovo insediamento dell'uso per residenza temporanea nell'area del nucleo storico cittadino.

4. – La variante alle norme tecniche di attuazione del piano operativo è stata approvata – previo esame delle osservazioni pervenute e con le modifiche necessarie per rendere le nuove disposizioni coerenti con la legge regionale n. 61/2024 *medio tempore* entrata in vigore – con la successiva deliberazione consiliare n. 19 del 7.04.2025, che costituisce oggetto dei motivi aggiunti oggi all'esame.

In pari data, con la deliberazione n. 20, è seguita la definitiva approvazione del piano strutturale e del piano operativo comunali ai fini della conformazione al piano regionale di indirizzo territoriale, avente valenza di piano paesaggistico, in ossequio all'art. 21 della disciplina del PIT.

L'avviso dell'intervenuta approvazione è stato pubblicato sul BURT il 7.05.2025, di modo che gli strumenti urbanistici così approvati hanno acquistato efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione (art. 19, co. 6 e 7, della legge regionale n. 65/2014).

5. – Frattanto, come accennato, era entrata in vigore la legge regionale n. 61/2024, il cui art. 59, oltre a contenere la definizione dell'attività di locazione turistica breve, prevede la facoltà dei Comuni a più alta densità turistica e, comunque, di tutti i Comuni capoluogo di provincia di definire con proprio regolamento criteri e limiti specifici per lo svolgimento, con finalità turistiche, delle attività di locazione breve e stabilisce che, nei Comuni dotati di regolamento, per le zone o aree interessate l'esercizio dell'attività è subordinato al rilascio al locatore di un'autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si

intenda locare, con possibilità per il Comune di stabilire un limite massimo di autorizzazioni per determinate zone omogenee, restando invece consentita senza autorizzazione la locazione breve di una porzione dell'unità immobiliare in cui il locatore ha la residenza, nonché di un singolo locale all'interno della stessa unità immobiliare.

Il Comune di Firenze, avvalendosi della facoltà introdotta dal citato art. 59 della legge regionale, con deliberazione n. 27 del 5.05.2025 – dopo che la variante alle norme tecniche di attuazione del piano operativo era stata approvata, ma prima che divenisse efficace – ha approvato il “*Regolamento per le Locazioni Turistiche Brevi*”, il cui art. 8 limita, all'interno dell'area o zona omogenea individuata come Nucleo Storico (Zona A), come definita dall'art. 64 del piano operativo (Zona A – sottozona A1), il numero delle attività di locazione breve per finalità turistiche, anche in forma imprenditoriale, alle unità immobiliari già regolarmente destinate nel corso dell'anno 2024 alla locazione breve, in conformità alla normativa vigente.

6. – È utile rammentare che diverse disposizioni della legge regionale n. 61/2024 sono state impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri dinanzi alla Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 186 del 2025, sopravvenuta in corso di causa, ha respinto le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 59 della legge regionale.

7. – Con ricorso notificato e depositato il 9.10.2024, Soluzione Affitti S.a.s., la ditta individuale Stanislav Pitel Property Manager Real Estate, Florentapartments S.r.l., Cleanbnb Real Estate S.r.l., Brain Up S.r.l., Homes in Italy S.r.l., Italy Super Host S.r.l. e Valerix S.r.l. hanno impugnato la delibera del Consiglio comunale n. 57 del 30.07.2024, di adozione della variante alle norme tecniche di attuazione del piano operativo con introduzione delle modifiche di cui agli artt. 19 e 64, nella parte in cui viene introdotto l'uso “*per residenza temporanea*” quale nuova articolazione dell'uso residenziale e viene vietato il nuovo insediamento dell'uso per residenza temporanea nell'area del nucleo storico cittadino, e ne hanno chiesto

l'annullamento, previa sospensione cautelare.

8. – Il Comune di Firenze si è costituito in giudizio per resistere al ricorso.

9. – Con ordinanza n. 638 del 31 ottobre 2024, questo Tribunale ha ritenuto le esigenze cautelari rappresentate dalle ricorrenti suscettibili di essere soddisfatte mediante la sollecita fissazione del merito e ha provveduto di conseguenza.

10. – Con atto di motivi aggiunti notificato il 4.07.2025 e depositato il 11.07.2025, le ricorrenti hanno poi impugnato la delibera del Consiglio comunale di Firenze n. 19 del 2025, di approvazione della variante alle norme tecniche di attuazione del piano operativo, e la delibera n. 20 del 2025, di approvazione della conformazione del piano strutturale e del piano operativo al PIT con valenza di piano paesaggistico, alle quali hanno esteso le censure già formulate con il ricorso introduttivo, salvo aggiornarne i riferimenti al nuovo quadro normativo regionale (intervenuto con l'entrata in vigore della legge regionale n. 61/2024 e la contestuale abrogazione della legge regionale n. 86/2016, in materia di turismo) entro il quale l'Amministrazione comunale ha infine approvato la variante contestata.

11. – In vista della discussione del ricorso le parti hanno scambiato memorie e repliche.

Il Comune di Firenze, oltre a contestare nel merito la fondatezza delle censure formulate, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per insussistenza della necessaria condizione della comprovata omogeneità delle posizioni ai fini della proposizione del ricorso collettivo e per carenza di un interesse concreto ed attuale in capo alle ricorrenti, in ragione del fatto che le stesse, per loro stessa ammissione, già gestiscono immobili adibiti a locazioni turistiche brevi.

12. – All'udienza pubblica del 19 febbraio 2026, come da verbale, il Tribunale ha segnalato alle parti la possibile improcedibilità del ricorso introduttivo.

Le parti hanno quindi discusso la causa, che è stata poi trattenuta in decisione.

13. – Considerata l'infondatezza nel merito delle censure di parte ricorrente, di cui si darà conto nel prosieguo della motivazione, può prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari formulate dal Comune di Firenze, che pure presenterebbero

profili astrattamente meritevoli di approfondimento.

14. – L'approvazione della variante alle norme tecniche di attuazione del piano operativo, intervenuta con la delibera del Consiglio comunale n. 19 del 2025, e la conformazione del piano strutturale e del piano operativo al PIT, per effetto della delibera n. 20 del 2025, impugnate con i motivi aggiunti, hanno reso improcedibile il ricorso introduttivo avverso la delibera n. 57 del 2024, di adozione della stessa variante.

Al riguardo si rammenta infatti che, secondo il consolidato insegnamento giurisprudenziale, la mancata impugnazione della delibera di approvazione della variante al piano operativo non determina l'improcedibilità del ricorso proposto avverso la delibera di adozione del medesimo, poiché l'annullamento di quest'ultima esplica effetti caducanti e non meramente viziati sul successivo provvedimento di approvazione, a condizione, tuttavia, che questo si limiti ad una pura e semplice conferma delle previsioni contenute nel piano adottato e fatto oggetto di impugnativa. Il rapporto tra i due atti è invero di presupposizione eventuale, limitata perciò all'ipotesi che le prescrizioni avversate contenute nella delibera di adozione restino immutate in fase di approvazione (cfr. sul punto Cons. Stato, sez. IV, 1° aprile 2025, n. 2729; Id., sez. IV, 24 aprile 2023, n. 4130; Id., sez. II, 20 gennaio 2020, n. 456).

Nel caso di specie, la variante approvata, pur appartenendo alla medesima sequenza procedimentale in cui si colloca la variante adottata, è frutto di nuove ed ulteriori valutazioni, anche a seguito dei contributi e delle osservazioni formulate dagli interessati dopo l'adozione, e dunque, sebbene non presenti differenze di impostazione tali da imporne la ripubblicazione, neppure si esaurisce in una conferma mera (basti pensare all'adeguamento della variante alla sopravvenuta legge regionale n. 61/2024).

Ad ogni modo, quanto all'unico possibile profilo che, in astratto, potrebbe determinare il mantenimento di un autonomo interesse all'impugnazione della

delibera di adozione della variante, costituito dalla lesione in ipotesi prodotta dall'applicazione di regimi di salvaguardia nel periodo intercorrente tra l'adozione e l'approvazione (questione posta dalla lett. *d*) del II motivo del ricorso introduttivo), deve osservarsi che non è stata proposta dai ricorrenti alcuna domanda di risarcimento dei danni in ipotesi dovuti all'applicazione di misure di salvaguardia nel suddetto intervallo temporale, né è stata formulata riserva di agire a tal fine in separato giudizio, né, ancora più a monte, è stata formulata alcuna allegazione in ordine all'ipotetico impedimento all'insediamento dell'uso residenziale temporaneo per locazione turistica breve nello stesso intervallo di tempo determinato da atti formalmente adottati da parte dell'Amministrazione comunale resistente.

Può dunque venirsi all'immediato esame dei motivi aggiunti avverso le delibere comunali di approvazione della variante al piano operativo e contestuale approvazione degli elaborati del piano strutturale e dello stesso piano operativo ai fini della conformazione al PIT, motivi aggiunti che, come accennato, in buona sostanza ricalcano le censure contenute nel ricorso introduttivo e ne condividono l'infondatezza.

15. – Passando dunque all'esame del merito delle censure formulate dalle parti ricorrenti – e tralasciando il primo motivo aggiunto, con il quale è formalmente dedotta l'illegittimità derivata della delibera di approvazione della variante –, il secondo e il quarto dei motivi aggiunti possono essere trattati insieme per la stretta connessione delle questioni con essi affrontate.

15.1. – Con il secondo motivo aggiunto (il cui contenuto riprende i temi già proposti con il terzo motivo del ricorso introduttivo, salvo che per l'aggiornamento dei riferimenti alla nuova legge regionale n. 61/2024) viene dedotta la violazione degli artt. 3, 41, 42, 97 e 117 della Costituzione, dell'art. 53 del d.lgs. n. 79/2011, dell'art. 4 del decreto legge n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 96/2017, dell'art. 13-*ter* del decreto legge n. 145/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 191/2023, degli artt. 41, 58, 59 e 144 della legge

regionale n. 61/2024, incompetenza assoluta ed eccesso di potere per sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà manifeste.

Secondo i ricorrenti, il Comune di Firenze, nell'apparente esercizio del potere di pianificazione urbanistica, avrebbe in realtà disciplinato una materia nella quale non sarebbe competente, ingerendosi in tal modo nella potestà legislativa riservata allo Stato (ordinamento civile; tutela della concorrenza) o in quella concorrente della Regione, e avrebbe illegittimamente creato la sotto-articolazione dell'uso per residenza temporanea all'interno della categoria funzionale dell'uso residenza al solo fine di limitare la libertà del proprietario di stipulare contratti di locazione; la creazione della sotto-articolazione dell'uso per residenza temporanea sarebbe poi in contrasto con la normativa nazionale, secondo la quale le locazioni turistiche brevi hanno ad oggetto unità immobiliari che mantengono la destinazione d'uso residenziale, e con la nuova legge regionale n. 61/2024, che attribuisce ai Comuni specifici strumenti per intervenire sulla materia, strumenti che, però, non prevedono il cambio di destinazione d'uso o la diversa articolazione dell'uso degli immobili.

15.2. – Con il quarto motivo aggiunto (che trova corrispondenza nei motivi primo e quarto del ricorso introduttivo, salvo, anche in questo caso, che per l'aggiornamento dei riferimenti alla nuova legge regionale n. 61/2024 in luogo delle corrispondenti disposizioni dell'abrogata legge regionale n. 86/2016) vengono dedotti la violazione dell'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001, degli artt. 95, 98, 99 e 136 della legge regionale n. 65/2014 e degli artt. 41, 59 e 144 della legge regionale n. 61/2024 e l'eccesso di potere per sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà manifeste.

I ricorrenti sostengono che la variante sarebbe in contrasto con le disposizioni del d.P.R. n. 380/2001, così come modificate dal decreto legge n. 69/2024 (c.d. "Salva Casa"), che prevedono (art. 23-ter, co. 1-bis) che il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale (come quella residenziale) è

sempre consentito salva la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni: nel caso della variante di cui si discute, il Comune non si sarebbe limitato a fissare specifiche condizioni, ma avrebbe illegittimamente previsto un divieto assoluto di insediamento dell'uso per residenza temporanea, senza peraltro dimostrare, con adeguata istruttoria, che tale uso genera un significativo aumento del carico urbanistico rispetto alla residenza ordinaria e senza considerare che l'effetto del divieto dell'uso per residenza temporanea nel centro storico Unesco non sarà quello di diminuire i flussi turistici (alimentati dai visitatori giornalieri), ma solo quello di spostare i pernottamenti fuori dal centro, con potenziali impatti negativi sulla vivibilità delle aree periferiche.

15.3. – Le censure affidate ai motivi sopra sintetizzati sono nel loro complesso infondate.

15.3.1. – Per quello che riguarda il fondamento del potere esercitato dall'Amministrazione comunale resistente, si ricorda che la variante urbanistica qui impugnata è intervenuta sulle norme tecniche di attuazione del piano operativo nel senso di modificare la classificazione degli usi insediabili sul territorio, individuando, all'art. 19, co. 3.1, delle norme tecniche di attuazione, l'uso per "residenza temporanea" coincidente con le locazioni turistiche brevi e con le strutture extra-alberghiere di cui agli artt. 59 e 144, co. 1, della legge regionale n. 61/2014, e, fino al 1° luglio 2026, con le strutture extra-alberghiere di cui all'art. 41 della stessa legge regionale. All'art. 64 delle norme tecniche di attuazione, la variante ha quindi introdotto il divieto di (nuovo) insediamento dell'uso per residenza temporanea nell'area del nucleo storico cittadino (area Unesco).

L'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001, intitolato "*Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante*", nella versione antecedente alle modifiche introdotte dal decreto legge n. 69/2024, convertito con modificazioni dalla legge n. 105/2024, al comma 1 prevedeva che «[s]alva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non

accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

a) residenziale;

a-bis) turistico-ricettiva;

b) produttiva e direzionale;

c) commerciale;

d) rurale».

Il comma 3 del medesimo articolo, per quanto qui rileva, prima della modifica stabiliva che *«[s]alva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito».*

I commi 2 e 3 dell'art. 99 della legge regionale n. 65/2014, nella versione antecedente alle modifiche introdotte con legge regionale n. 51 del 20 agosto 2025 (recante *“Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale di riferimento. Modifiche alla l.r. 65/2014”*) rispettivamente stabilivano che *«[f]ermo restando quanto previsto dal comma 3: a) il mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito; b) il mutamento delle destinazioni d'uso da una all'altra delle categorie indicate al comma 1 costituisce mutamento urbanisticamente rilevante della destinazione d'uso»* e che *«[g]li strumenti di pianificazione urbanistica comunali o la disciplina di cui all'articolo 98 possono: a) stabilire limitazioni al mutamento della destinazione d'uso all'interno 48 della stessa categoria funzionale».*

Le citate disposizioni contemplavano, quindi, la possibilità che, con legge regionale e con gli strumenti di pianificazione urbanistica, la Regione e i Comuni potessero porre limitazioni al cambio di destinazione d'uso all'interno della medesima categoria funzionale.

Il comma 1-bis dell'art. 23-ter, introdotto dal decreto legge n. 69/2024, convertito

con modificazioni dalla legge n. 105/2024, oggi stabilisce che *«[l] mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni»*.

Per completezza, si evidenzia che il successivo comma 1~~ter~~ ammette anche il mutamento di destinazione d'uso senza opere tra categorie funzionali di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia; mentre il comma 1 quater precisa limiti e condizioni per detta tipologia di variazioni. È fatta salva, anche in questo caso, la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

A sua volta, l'art. 99, co. 2, lett. a), della legge regionale n. 65/2014, come sostituito dalla legge regionale n. 51/2024, prevede oggi che *«il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle disposizioni dettate dalle normative di settore»*.

Alla lettera c) si aggiunge che *«il mutamento urbanisticamente rilevante della destinazione d'uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e) ed f), della singola unità immobiliare ubicata in immobili ricadenti nelle zone omogenee "A", "B" e "C" di cui al d.m. 1444/1968 o ad esse assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica è sempre consentito, nel rispetto delle disposizioni previste dal comma 2 bis e dalle normative di settore, a condizione che l'unità immobiliare non sia posta al piano interrato, seminterrato o al primo piano fuori terra»*.

Il successivo comma 2-ter, introdotto dalla legge regionale n. 51/2024, precisa che *«[g]li strumenti di pianificazione urbanistica comunali o la disciplina di cui all'articolo 98, a tutela della sostenibilità e della compatibilità dei mutamenti della*

destinazione d'uso rispetto alle specificità territoriali locali, possono stabilire specifiche condizioni e limitazioni per i mutamenti della destinazione d'uso della singola unità immobiliare nei casi di cui al comma 2, lettere a) e c), atte a garantire la coerenza con la disciplina per la qualità degli insediamenti di cui all'articolo 62».

15.3.2. – La nuova disciplina, nazionale e regionale, consente dunque ai Comuni di fissare “specifiche condizioni” al mutamento di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale.

Per comprendere la portata delle disposizioni sopra citate, si deve in primo luogo rilevare, sotto il profilo testuale, che la norma nazionale utilizza un'espressione ampia, alla quale possono essere ascritte tutte le prescrizioni che, in forma più o meno incisiva, implicano limitazioni al mutamento di destinazione d'uso altrimenti consentito dalla legge.

All'argomento letterale se ne affianca uno di tipo sistematico.

Va infatti ricordato che nel nostro ordinamento opera il principio di sussidiarietà verticale sancito dagli artt. 5 e 118 della Costituzione, in forza del quale è rimesso ai comuni l'esercizio delle funzioni amministrative, *«salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato».*

Il legislatore statale, nell'esercizio della competenza ad esso esclusivamente attribuita dall'art. 117, co. 2, lett. p), della Costituzione, ha poi stabilito che *«[f]erme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all' articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione , e le funzioni esercitate ai sensi dell' articolo 118 della Costituzione , sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell' articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: (...) d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale»* (cfr. art. 14, co. 27, lett. d), del decreto legge n. 78 del 2010,

convertito, con modificazioni, nella legge n. 122 del 2010.

La Corte costituzionale, richiamando il principio di sussidiarietà verticale proprio in riferimento al fenomeno delle locazioni turistiche brevi, ha evidenziato che «*[n]el ricostruire il sistema costituzionale dello Stato regionale, occorre tener presente che un principio-guida è quello di sussidiarietà. Esso “esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione”, considerando l’adeguatezza come corrispondenza “al modo migliore per realizzare i principi costituzionali” (sentenza n. 192 del 2024, punto 4.1. del Considerato in diritto)*» e che «*i problemi posti dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in alcune zone del territorio e presentano diverse peculiarità in ognuna di esse. Il livello regionale e quello locale, dunque, sono in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico)*» (cfr. Corte cost., sentenza n. 186 del 2025, punto 7.3. del *Considerato in diritto*).

15.3.3. – Ebbene, alla luce delle norme e dei principi sopra richiamati, si deve ritenere che l’art. 23-ter, co. 1-bis, 1-ter e 1-quater, laddove prevede che gli strumenti urbanistici comunali possano fissare “specifiche condizioni” al mutamento della destinazione d’uso, attribuisce ai comuni il potere di regolare fenomeni come quello che qui interessa, attraverso l’individuazione delle misure ritenute più idonee a tutelare le primarie esigenze legate all’ordinato sviluppo del proprio territorio, fino a prevedere, in taluni casi e a determinate condizioni, anche divieti specifici.

15.3.4. – Quanto precede trova riscontro nel documento denominato “*Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull’attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)*”, pubblicato il 30 gennaio 2025 dal Ministero delle infrastrutture e dei

trasporti.

Al punto D.2.1.1. delle citate *Linee guida*, infatti, si chiarisce che «*i poteri pianificatori degli enti locali in materia di destinazioni territoriali e dei singoli edifici possono estrinsecarsi nell'imposizione di condizioni, limitazioni o divieti*» e che, per tale ragione, le “condizioni” menzionate all'articolo 23-ter, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, «*dovranno risolversi in criteri oggettivi e non discriminatori, tali, quindi, da non imporre arbitrarie limitazioni o restrizioni*» e dovranno essere specifiche, ossia non «*implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti*».

Nel documento si legge anche che «*nell'ambito del quadro normativo delineato dalla riforma, la facoltà di imporre o meno specifiche condizioni costituisce un meccanismo di flessibilità che consente all'ente locale di tenere conto delle esigenze concrete di ordinato assetto del territorio. Invero, il legislatore statale esprime un chiaro favor per la semplificazione e l'agevolazione del mutamento di destinazione d'uso, nella consapevolezza, però, dell'esigenza di consentire i necessari adattamenti al modello regolatorio delineato dalla riforma al fine di poter considerare le specificità del contesto urbano di riferimento. Ne deriva che le condizioni fissate dovranno essere sorrette da adeguata motivazione, in punto, per esempio, della necessità, valutata in concreto dall'amministrazione, di salvaguardare il decoro urbano o la salute e la sicurezza pubblica. Pertanto, le “specifiche condizioni” potranno essere definite nelle forme ritenute idonee dal comune, nel rispetto del Testo unico degli enti locali, anche traendo dagli strumenti urbanistici vigenti le previsioni che si intendono far valere quali condizioni ai fini dell'attuazione delle novelle in esame*».

Si arriva in ultimo a riconoscere che le “condizioni” previste dall'art. 23ter, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, «*possono limitare, in relazione a specifiche e motivate esigenze, l'operatività della legge statale*».

15.3.5. – Anche l'art. 99 della legge regionale n. 65/2014, ai commi 2, lett. a) e c),

e *2-ter*, in coerenza con le norme nazionali sopra riportate, conferma che i Comuni possono stabilire specifiche condizioni e limitazioni per i mutamenti della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale e tra categorie funzionali differenti. Ma, lo si ripete, si tratta di una possibilità che, quanto al mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale, era già prevista dalla norma nel testo anteriore alla novella del 2025.

Ai Comuni, dunque, era ed è attribuito il potere di dettare una disciplina specifica ed autonoma per i mutamenti di destinazione d'uso, attraverso l'introduzione, negli strumenti di pianificazione, di limiti e condizioni espliciti e giustificati da esigenze oggettive, anche se non previsti, a monte, dal legislatore nazionale.

15.3.6. – Si può dunque affermare che, proprio al fine di disciplinare il mutamento di destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale per adeguarlo alle proprie specifiche esigenze territoriali, i Comuni possono individuare, nell'ambito di ciascuna di esse, usi differenti (cfr. TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 31 marzo 2025, n. 307).

15.3.7. – Alla luce delle argomentazioni sopra svolte, si osserva che il Comune di Firenze, attraverso l'art. 19, co. 3.1, delle norme tecniche di attuazione del piano operativo, nel rispetto dei limiti posti dagli artt. *23-ter* del d.P.R. n. 380/2001 e 99 della L.R.T. n. 65/2014, non ha creato una nuova categoria funzionale ma – all'interno della categoria “residenziale” – ha solo distinto usi differenti, ritenendoli caratterizzati da un peculiare impatto urbanistico.

É stato infatti individuato l'uso “residenza temporanea”, coincidente con le locazioni turistiche brevi di cui all'art. 59 della legge regionale n. 61/2024, le strutture extra alberghiere presso le quali l'attività è esercitata in forma non imprenditoriale di cui all'art. 144, co. 1, della medesima legge e, fino al primo luglio 2026, le strutture extra alberghiere presso le quali l'attività è esercitata in forma imprenditoriale (da tale data, infatti, in forza del combinato disposto degli artt. 41 e 144, co. 3, della legge regionale n. 61/2024, questi ultimi immobili

potranno avere soltanto destinazione turistico ricettiva).

All'art. 64, co. 5, delle norme tecniche di attuazione il Comune ha poi stabilito che nel nucleo storico (Zona A – sottozona A1) è vietato l'insediamento dell'uso per residenza temporanea come individuato al comma 3.1 dell'art. 19, al dichiarato fine di *«favorire la permanenza degli usi abitativi di tipo urbano, migliorando le condizioni di abitabilità, mantenendo la riconoscibilità della struttura insediativa storica»*.

Tale divieto non è assoluto e indiscriminato, poiché fa riferimento ad un'area circoscritta, in ragione delle sue caratteristiche oggettive, ha ad oggetto specifiche tipologie di destinazioni d'uso e ha comunque una durata limitata, coincidente con quella del piano operativo.

Le finalità di governo del territorio perseguite dal Comune di Firenze sono state bene evidenziate nella relazione urbanistica allegata alla delibera n. 19/2025 di approvazione della variante. In essa, infatti, come si vedrà *infra* (par. 15.3.14), sono stati puntualmente richiamati i dati relativi al fenomeno degli affitti turistici brevi nel mondo e nella città di Firenze, evidenziando come lo stesso, negli ultimi anni, abbia avuto un incremento assai rilevante; si è evidenziato che tale fenomeno aggrava la gentrificazione turistica delle aree interessate, spingendo la popolazione residente ad abbandonarle, e comporta una drastica riduzione delle unità immobiliari a disposizione per le locazioni di lunga durata e l'aumento dei prezzi di affitto dei pochi beni disponibili; sono stati altresì riportati i dati specifici relativi alla zona Unesco della città di Firenze, nell'ambito della quale sono messi a rischio anche l'integrità e l'identità sociale e culturale del centro storico cittadino.

La relazione prosegue affermando che *«[l]a nascita della species “residenza temporanea”, interna a genus residenza, incarnata da un lato dalle strutture ricettive extra alberghiere e, dall'altro, dalle locazioni turistiche, come sopra meglio descritto, se non determina, come è evidente e comunque negato espressamente dall'art. 54 comma 2 della L.R. 86/2016, un mutamento di*

destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, impone all'amministrazione di "isolare", all'interno della categoria funzionale di cui all'art. 99 comma 1 lettera a) un peculiare utilizzo della categoria. Ed infatti l'utilizzo, pressoché generalizzato, della residenza stanziale per fornire risposta alla crescente domanda di posti letto ad uso turistico ricettivo, nella misura ed entità registrata nel centro storico Unesco, impone e legittima la definizione di una particolare fattispecie attribuendole una collocazione, propria ed individuale, interna al sistema delle funzioni adottato dal Comune di Firenze nei suoi strumenti urbanistici. Si tratta, in sintesi, nell'esercizio del potere di "limitazione" interno alla categoria funzionale, di prendere atto di un particolare fatto umano generativo di un utilizzo alternativo della residenza, che alterandone profondamente i caratteri genetici e vulnerando sostanzialmente il suo rapporto con i connessi standard e servizi, chiede un coerente adeguamento degli strumenti urbanistici. La residenza temporanea per finalità turistico ricettive, plausibile e lecita in base alla disciplina sopra descritta, nelle forme della locazione turistica, del bed and breakfast, degli affittacamere, delle case vacanza o delle residenze d'epoca, nella misura in cui contribuisce a determinare quelle esternalità negative ampiamente illustrate nei paragrafi che precedono, impone di prendere atto degli effetti prodotti nel tessuto urbano e di governarne i processi, intervento che la variante in oggetto intende perseguire».

La citata relazione, dunque, delinea in modo analitico l'incidenza del fenomeno delle locazioni turistiche brevi sullo sviluppo del territorio e le finalità di pianificazione perseguite dall'amministrazione comunale attraverso l'individuazione dell'uso a "residenza temporanea", con le sue sotto categorie, e attraverso il divieto di insediamento previsto nel centro storico cittadino dall'art. 64, co. 5, delle norme tecniche di attuazione.

15.3.8. – Anche la Corte costituzionale ha evidenziato l'incidenza di tali tipologie di usi residenziali temporanei per finalità turistiche sull'assetto del territorio, rilevando che «[a]ncora più evidente è l'incidenza della forte crescita delle

locazioni turistiche brevi sulla competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio. 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 di 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 fondamentale fissati dal legislatore statale all'art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 [...] – 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” (sentenza 124 del 2021; in senso analogo, sentenze n. 2 del 2021 e n. 247 del 2020)” (Corte cost., sentenza n. 94 del 2024).

La stessa Corte, inoltre, proprio in riferimento alla legge regionale toscana in materia di turismo, ha rilevato anche che «*il cosiddetto home sharing, diffusosi grazie alla creazione di piattaforme on line, da un lato rappresenta un'occasione di integrazione del reddito per numerose famiglie, ma dall'altro ha concorso a determinare fenomeni di overtourism in diverse città, che hanno prodotto “esternalità” negative. In primo luogo, si è prodotta una contrazione degli alloggi disponibili per lavoratori e studenti fuori sede, con conseguente effetto inflazionistico sul costo degli alloggi stessi. Inoltre, l'overtourism può determinare “la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali” (sentenza n. 94 del 2024)» (Corte cost., sentenza n. 186 del 2025, punto 6.2. del Considerato in diritto).*

E che il fenomeno delle locazioni di alloggi a breve termine, per le sue ricadute negative, sia oggi al centro dell'attenzione delle politiche pubbliche è confermato, ove se ne ravvisasse la necessità, dal regolamento 2024/1028 UE, i cui

“*considerando*” evidenziano la preoccupazione sollevata nelle comunità locali e nelle autorità dalla rapida crescita di tale tipologia di servizi, con riferimento al loro contributo a una riduzione della disponibilità di alloggi destinati alla locazione a lungo termine e a un aumento dei canoni di locazione e dei prezzi delle abitazioni; da cui l’esigenza di perseguire politiche efficaci e proporzionate per gestire il fenomeno, garantendo una prestazione corretta dei servizi stessi nel quadro in un ecosistema del turismo equilibrato.

Correlativamente, nella materia anche il giudice europolitano ha chiarito che, a fronte di studi attestanti gli effetti distorsivi prodotti dal diffondersi dell’attività di locazione di alloggi per brevi periodi, costituisce un motivo imperativo di interesse generale ai sensi del diritto dell’Unione l’istituzione di meccanismi autorizzativi volti a contrastare la scarsità di alloggi destinati alla locazione, con l’obiettivo di rispondere al peggioramento delle condizioni di accesso agli alloggi e all’esacerbarsi delle tensioni nei mercati immobiliari, regolando i malfunzionamenti del mercato, a tutela dei proprietari e dei locatari e con l’obiettivo di vedere incrementata l’offerta di alloggi in condizioni di rispetto dei territori, a maggior ragione se si considera che l’alloggio è un bene di prima necessità (cfr. CGUE, grande sezione, 22 settembre 2020, in cause C-724/18 e C-727/18, *Calif Apartments*).

15.3.9 – La previsione del divieto di insediamento dell’uso per residenza temporanea nel centro storico cittadino non presenta, di per sé, profili di irragionevolezza, né contrasta con i principi di imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa, giustificandosi in ragione dell’esigenza di assicurare uno sviluppo del territorio che non si limiti al coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma tenga conto delle necessità abitative della comunità, della concreta vocazione dei luoghi, dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti e delle esigenze economico-sociali della comunità (è questa la visione dell’urbanistica inaugurata da Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, e

consolidatasi nella giurisprudenza successiva, fra le molte cfr. Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2024, n. 8412; Id., 12 giugno 2017, n. 2861; Id., 13 ottobre 2015, n. 4716) e si pone dunque entro i confini propri della pianificazione urbanistica in quanto funzionale al raggiungimento del fine dell'ordinato assetto del territorio o, secondo una felice espressione, del migliore «*assetto territoriale della convivenza*». Se, dunque, la pianificazione urbanistica è la sede di elezione delle scelte di politica territoriale nel senso più lato, deve correlativamente escludersi che il Comune di Firenze abbia esorbitato dai poteri che gli sono riconosciuti in materia.

La variante impugnata è espressione del potere di governo del territorio spettante al Comune e, in particolare, del potere di disciplinare gli usi ammissibili degli immobili ricadenti in determinate aree, attribuito dagli artt. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 e 99 della legge regionale n. 65/2014.

Del resto, la destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non costituisce un elemento essenziale del diritto di proprietà, che può essere legittimamente conformata dall'autorità amministrativa, nell'esercizio delle sue prerogative, lasciando al proprietario la facoltà di sfruttare il bene in modi diversi, ad esempio avviando una struttura ricettiva extra-alberghiera, o una locazione non turistica (cfr. Corte cost., sentenza n. 186 del 2025, punto 7.4. del *Considerato in diritto*).

15.3.10. – Non si ravvisa contrasto con l'art. 42 della Costituzione, dal momento che le norme contestate producono meri effetti conformativi sul diritto di proprietà che, per espressa previsione della citata norma costituzionale, può essere limitato allo scopo di assicurarne la funzione sociale.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha da tempo chiarito che i limiti imposti dalla normativa urbanistica ed edilizia rientrano tra quelli previsti dall'art. 42, co. 2, della Costituzione, «*non potendosi dubitare che la funzione sociale della proprietà richieda, tra l'altro, una disciplina dell'assetto dei centri abitati, del loro incremento edilizio e, in genere, dello sviluppo urbanistico*» (Corte cost., sentenza

n. 64 del 1963).

La stessa Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'art. 59 della legge regionale n. 61/2024, che detta criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve, ha confermato la riconducibilità delle previsioni pianificatorie alla materia del governo del territorio, evidenziandone l'incidenza solo indiretta su diritto di proprietà e ordinamento civile.

Essa ha chiarito, infatti, che *«[l]a norma impugnata incide anche sul governo del territorio, perché prevede che i comuni possano regolare le destinazioni d'uso di specifiche zone del loro territorio. In una prospettiva teleologica, l'art. 59 è riconducibile alla materia del turismo, del quale cerca di assicurare uno svolgimento “sostenibile”, e a quella del governo del territorio, perché lo scopo di “garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine” (comma 2), oltre a soddisfare istanze sociali (di certo non estranee alla competenza legislativa regionale), si traduce in un razionale assetto del territorio, che anche nelle zone più “attrattive” deve conservare spazi destinati agli usi abitativi. (...) mentre spetta al diritto civile la regolazione diretta dell'autonomia negoziale dei privati, la limitazione indiretta di essa è effetto tipico di innumerevoli disposizioni di diritto amministrativo, che disciplinano e sottopongono a condizioni le attività private, per perseguire i diversi interessi pubblici».*

Nella medesima pronuncia si afferma infine che *«[i] proprietari (...) possono sfruttare il proprio bene in altri modi: o avviando una struttura ricettiva extra-alberghiera (in forma imprenditoriale) o rivolgendosi ad un'utenza non turistica»* e che *«[l]a destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà»* (sentenza n. 186 del 2025, punto 7.4. del *Considerato in diritto*).

15.3.10. – Considerazioni analoghe valgono anche in riferimento alla libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione, anch'essa passibile di limitazioni “a fini sociali e ambientali”.

La variante al piano operativo approvata dal Comune di Firenze si muove, evidentemente, nel solco delle indicazioni della legge regionale e delle tradizionali prerogative di cui l'amministrazione gode nella materia urbanistica e del governo del territorio.

Sul punto, occorre ricordare che la protezione dell'ambiente urbano e gli obiettivi di politica sociale e culturale, insieme alla conservazione del patrimonio storico e artistico, costituiscono motivi imperativi di interesse generale che giustificano restrizioni della libertà di iniziativa economica alla stregua della stessa normativa europea invocata dalla ricorrente (si vedano i “*considerando*” 40, 56, 63, 69, e l'art. 4, n. 8, della direttiva 2006/123/CE), e dei quali, pertanto, anche la pianificazione urbanistica può farsi carico per introdurre limitazioni a determinate attività, la liberalizzazione del mercato dei servizi non potendo essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto a esercitare sempre e comunque l'attività economica (cfr., per tutte, CGUE, 11 marzo 2010, causa C-384/08, *Attanasio Group S.r.l.*; TAR Toscana, sez. I, 8 ottobre 2024, n. 1128, e i numerosi precedenti ivi citati; Cons. Stato, sez. IV, 1 giugno 2018, n. 3316); e in senso conforme dispone la legislazione nazionale in tema di liberalizzazione delle attività economiche (si vedano l'art. 3, co. 1, del decreto legge n. 138/2011, convertito dalla legge n. 148/2011, n. 148; gli artt. 31, co. 2, e 34 del decreto legge n. 201/2011, convertito dalla legge n. 214/2011; l'art. 1 del decreto legge n. 1/2012, convertito dalla legge n. 27/2012), la quale fa pur sempre salvi i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, dai principi fondamentali della Costituzione, e – in linea con le indicazioni del legislatore e della giurisprudenza europei – dalle disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, del paesaggio e del patrimonio culturale, dell'ambiente e dell'ambiente urbano (cfr. TAR Toscana, sez. I, 18 gennaio 2018, n. 73).

Del resto, proprio nell'occuparsi delle locazioni turistiche brevi, il giudice europeo ha riconosciuto che, a fronte di studi attestanti gli effetti distorsivi prodotti dal

diffondersi di tale attività, costituisce un motivo imperativo di interesse generale ai sensi del diritto dell'Unione l'istituzione di meccanismi volti a contrastare la scarsità di alloggi destinati alla locazione, con l'obiettivo di rispondere al peggioramento delle condizioni di accesso agli alloggi e all'esacerbarsi delle tensioni nei mercati immobiliari, regolando i malfunzionamenti del mercato, a tutela dei proprietari e dei locatari e con l'obiettivo di vedere incrementata l'offerta di alloggi in condizioni di rispetto dei territori, a maggior ragione se si considera che l'alloggio è un bene di prima necessità (C.G.U.E., grande sezione, 22 settembre 2020, nelle cause C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments*).

Infine, come si ribadirà nel prosieguo, la misura limitativa posta dalla variante risponde ai principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione di derivazione eurounitaria e richiamati dall'art. 59, co. 1, della legge regionale n. 61/2024. Da un lato, infatti, il divieto di insediare nel centro storico nuovi usi per residenza temporanea risulta idoneo allo scopo di favorire e incoraggiare il recupero della residenza stanziale in centro storico, e, dall'altro, non è suscettibile di essere sostituito da una misura meno restrittiva, ove si consideri che esso vale per il futuro e non impedisce agli operatori già insediati di continuare nell'attività, la cui diffusione il Comune di Firenze ha voluto arrestare per tentare di favorire il ritorno alla residenza stabile (scelta al più opinabile, ma non certo irragionevole).

15.3.11. – Alla luce delle considerazioni che precedono deve infine escludersi il contrasto del divieto di insediamento dell'uso residenza temporanea previsto dall'impugnata variante rispetto alle previsioni contenute nell'art. 117 della Costituzione.

Occorre anche in questo caso ribadire che le previsioni di cui agli artt. 19 e 64 delle norme tecniche di attuazione, oggetto dell'odierno ricorso, sono espressione del potere di pianificazione territoriale e, nello specifico, del potere di disciplinare i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili ricadenti in determinate aree, attribuito ai Comuni dagli artt. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 e 99 della legge regionale n. 65/2014; l'interesse pubblico che le ispira è dunque quello

dell'ordinato assetto del territorio, materia sulla quale, ai sensi dell'art. 117, co. 3, Cost., Stato e Regioni hanno legislazione concorrente.

Se infatti, come evidenziato ai paragrafi che precedono, le previsioni contestate trovano fondamento nell'interesse pubblico all'ordinato assetto del territorio (materia riservata dall'art. 117, co. 3, della Costituzione alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni), rivestendo una valenza meramente conformativa rispetto al diritto di proprietà e al diritto alla libera iniziativa economica, come consentito dagli artt. 41 e 42 della Costituzione, ai fini del bilanciamento con l'utilità sociale cui gli stessi devono soggiacere, deve escludersi l'illegittimo sconfinamento nelle materie riservate alla competenza legislativa statale esclusiva di cui alle lettere *e*) ed *l*) dell'art. 117, co. 2 Cost.

Né è configurabile il contrasto delle impugnate previsioni con l'art. 117, co. 2, lett. *s*), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di "beni culturali".

La variante impugnata non ha come obiettivo primario quello di salvaguardare il centro storico in quanto "bene culturale"; nella relazione di accompagnamento si sono semplicemente evidenziati i risvolti negativi del fenomeno delle locazioni turistiche brevi sul tessuto urbano di questa particolare area, in considerazione, anche, delle evidenze artistiche e culturali che la caratterizzano e che la rendono particolarmente fragile. D'altra parte, i Comuni, nel momento in cui esercitano le proprie competenze, possono tener conto anche delle esigenze di protezione dell'ambiente e dei beni culturali, dato che l'art. 9 Cost. attribuisce il compito di tutelare il patrimonio storico e artistico della Nazione alla Repubblica che, ai sensi dell'art. 114, primo comma, Cost., è costituita anche dai Comuni (arg. *ex* sentenza n. 186 del 2025 della Corte costituzionale).

15.3.12. – Né a sostegno della tesi secondo la quale il Comune avrebbe illegittimamente utilizzato gli strumenti di pianificazione per perseguire finalità estranee a tale ambito, attraverso l'individuazione di una sotto-categoria

urbanisticamente irrilevante, può fondatamente invocarsi la nuova disciplina dettata dalla legge regionale n. 61/2024, recante il “*Testo unico del turismo*”.

E invero, ribadito che le previsioni di cui agli artt. 19 e 64 delle norme tecniche di attuazione sono state approvate dal Comune nell’esercizio del potere di pianificazione territoriale proprio dell’ente locale, il richiamo all’art. 59 della legge regionale, contenuto negli atti dell’Amministrazione, ha lo scopo di fornire un quadro completo della materia incisa dall’intervento pianificatorio e di evidenziare la connessione e la convergenza delle questioni attinenti al governo del territorio e al turismo, messe in luce, come visto, dalla stessa sentenza della Corte costituzionale n. 186 del 2025.

Poiché la disciplina urbanistica e quella turistica, seppure correlate, rimangono espressione di poteri differenti, destinati a regolare profili diversi del medesimo fenomeno turistico, nulla impediva al Comune di Firenze, già prima dell’emanazione della legge regionale n. 61/2024, di prevedere, sotto il profilo strettamente urbanistico, il divieto di insediamento di nuove locazioni turistiche brevi in determinate aree della città, in applicazione di quanto previsto dagli artt. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001 e 99 della legge regionale n. 65/2014.

A ciò si aggiunga che tra la contestata variante e la legge regionale sussiste piena coerenza.

L’art. 59 della legge regionale n. 65/2014, infatti, pur confermandone la destinazione residenziale, ha attribuito autonomo rilievo all’utilizzo degli immobili per locazioni turistiche brevi e ne ha previsto una disciplina specifica.

La norma, dopo avere previsto, al comma 1, che i Comuni possono, con proprio regolamento, individuare zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento delle attività di locazione turistica breve, al comma 2 ha indicato le specifiche circostanze di cui tali Enti devono tenere conto; tra le stesse figurano le «*caratteristiche del tessuto urbano*» (lett. c)) e «*l’impatto, diretto o indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità, anche in termini qualitativi*» (lett. f)).

Ebbene, la variante di cui si controverte, individuando l'uso per "residenza temporanea" e le sue articolazioni ha inteso fare fronte alle esigenze legate all'ordinato sviluppo del territorio interessato (lett. c)) e alla necessità di contrastare la scarsità degli alloggi destinati alla locazione di lunga durata e di limitare l'effetto inflazionistico sul livello dei canoni di locazione (lett. f)), richiamate dalla disciplina regionale appena citata.

15.3.13 – La misura limitativa posta dalla variante, infine, risponde ai principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione di derivazione eurounitaria, poiché è stata modulata in base alle peculiari caratteristiche del centro storico del Comune di Firenze (cfr. sul tema la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 22 settembre 2020, in cause C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments*, punto 83), ha ad oggetto specifiche tipologie di destinazioni d'uso e ha comunque una durata limitata nel tempo, corrispondente a quella del piano operativo. Il divieto con essa introdotto risulta idoneo allo scopo di favorire e incoraggiare il recupero della residenza stanziale in centro storico e non è suscettibile di essere sostituito da una misura meno restrittiva, ove si consideri che esso vale per il futuro e non impedisce agli operatori già insediati di continuare nell'attività, la cui diffusione il Comune di Firenze ha voluto arrestare per tentare di favorire il ritorno alla residenza stabile (scelta al più opinabile, ma non irragionevole).

Né il divieto può ritenersi discriminatorio, dal momento che tale misura è stata assunta tenendo conto dello specifico impatto urbanistico delle locazioni brevi sul tessuto del centro storico, che non coincide con quello di altre forme di sfruttamento del bene, quali le locazioni di lunga durata a fini residenziali o l'esercizio di attività alberghiera, né con quello che le stesse locazioni producono sulle restanti aree cittadine; la diversità delle situazioni di fatto, dunque, giustifica e rende ragionevole il diverso trattamento riservato alle stesse, senza che possa parlarsi di discriminazione o di indebita disparità di trattamento (per tutte, cfr.

Cons. Stato, sez. II, 24 novembre 2025, n. 9145; Id., sez. V, 17 luglio 2025, n. 6269; Id., sez. V, 14 aprile 2025, n. 3192; Id., sez. II, 4 aprile 2025, n. 2923).

Non può infine costituire discriminazione il fatto che la variante preveda il divieto solo per le nuove attività di locazione turistica breve, senza incidere su quelle avviate prima della sua adozione, dal momento che gli strumenti di pianificazione, di norma, non possono avere efficacia retroattiva.

15.3.14. – Quanto alle censure, variamente articolate, relative al difetto di istruttoria in cui sarebbe incorsa l'Amministrazione comunale, deve osservarsi che, secondo quanto si può evincere dalla documentazione versata in atti, il Comune ha basato le proprie valutazioni su un insieme di dati di contesto (si vedano le pagg. 11 e ss. della relazione urbanistica illustrativa e, in particolare, i dati riportati alle pagg. 25 e ss.) che non sono stati oggetto di specifica contestazione da parte ricorrente e che pertanto possono essere assunti come circostanze pacifiche tra le parti.

Come si desume dalla citata relazione, muovendo da questi dati l'Amministrazione comunale ha tratto motivazioni per l'approvazione della variante alle norme tecniche di attuazione del piano operativo ai fini della limitazione delle locazioni turistiche brevi nel centro storico Unesco. Tali motivazioni toccano profili sociali, economici, identitari e urbanistici e possono essere sintetizzate come segue:

- mitigazione dell'*overtourism* e tutela del sito Unesco: si rileva come la crescita costante dei flussi turistici e la diffusione pervasiva di forme di soggiorno alternative agli hotel stiano compromettendo l'identità storico-culturale della città e minando la qualità della vita; il fenomeno delle locazioni turistiche brevi è indicato esplicitamente dal Piano di gestione del centro storico Unesco come una delle principali minacce all'integrità del sito;
- contrasto alla gentrificazione e al "*displacement*": si evidenzia un processo di "turisticizzazione" che tende a sostituire la popolazione residente con una "intermittente" (si vedano le statistiche riportate alle pagg. 20 e ss. della relazione illustrativa); questo genera il fenomeno del *displacement* (ovvero l'espulsione dei residenti verso le periferie) a causa della trasformazione degli immobili in *asset*

d'investimento, rendendo il mercato della locazione di lunga durata non competitivo rispetto alla rendita turistica;

- perdita dell'identità del centro storico Unesco: il centro storico rischia di svuotarsi della sua anima residenziale per diventare una "pittoresca scenografia senza anima" o un "guscio vuoto"; la sproporzione numerica tra turisti e residenti altera l'equilibrio della convivenza e porta alla scomparsa dei servizi di prossimità (negozi per residenti, alloggi per studenti) a favore di attività rivolte esclusivamente ai visitatori;

- professionalizzazione del settore: i dati mostrano che le locazioni brevi non sono più, nella maggior parte dei casi, un'attività occasionale per integrare il reddito familiare, ma una vera attività d'impresa gestita da società strutturate (ad esempio, il 71,5% degli annunci a Firenze è promosso da *host* che gestiscono più di dieci alloggi);

- aggravio del carico urbanistico: l'uso turistico intensivo del patrimonio edilizio residenziale genera esternalità negative quali il sovraccarico delle reti di mobilità, l'aumento dei rifiuti, l'inquinamento acustico e un incremento della spesa pubblica per la pulizia e il decoro;

- assenza di una regia nazionale: l'intervento si giustifica per la necessità di agire in autonomia, tramite la disciplina urbanistica (governo del territorio), a fronte dell'inerzia del legislatore statale nel fornire strumenti efficaci per regolamentare il fenomeno nelle città d'arte;

- obiettivo della "priorità residenziale" nel centro storico Unesco: pur nella consapevolezza che la pianificazione urbanistica, per sua natura, tempi e finalità, non è in grado – da sola – di intercettare ed incidere su tutte le problematiche collegate ai mutamenti della realtà sociale, culturale ed economica, ancora meno qualora spinti da processi rapidi o improvvisi, la variante mira a riequilibrare il sistema, favorendo la permanenza degli usi abitativi urbani e garantendo il diritto all'abitazione per famiglie, studenti e lavoratori, ritenuto un interesse preminente di

rilevanza costituzionale, tanto da costituire una delle priorità del piano strutturale. Deve, a questo punto, ricordarsi che le scelte di pianificazione urbanistica – in esse comprese le modifiche apportate a uno strumento di pianificazione generale, o sua variante – sono caratterizzate da ampia discrezionalità anche in relazione alle valutazioni inerenti allo sviluppo socio-economico del territorio, oltre che all'organizzazione edilizia, e costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o abnormi illogicità, arbitrarietà o irragionevolezza manifeste, ovvero da travisamento di fatti, sicché il sindacato giurisdizionale su tali valutazioni è di carattere estrinseco e limitato al riscontro di palesi elementi di illogicità ed irrazionalità apprezzabili *ictu oculi*, restando ad esso estraneo l'apprezzamento della condivisibilità delle scelte, profilo già appartenente alla sfera del merito (cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre 2025, n. 9059; Id., sez. IV, 22 settembre 2025, n. 7441; Id., 4 agosto 2025, n. 6895; Id., sez. VI, 20 giugno 2025, n. 5399; Id., 31 gennaio 2025, n. 764).

Nel caso di specie, le censure formulate dalla parte ricorrente nei confronti delle valutazioni poste dall'Amministrazione comunale a sostegno della variante alle norme tecniche di attuazione del piano operativo – sulle ragioni della massiccia presenza turistica nel centro storico di Firenze, della sostituzione della popolazione residente, della crescita del valore economico degli immobili e della conseguente diminuzione della disponibilità di alloggi per la residenza stanziale e dello sviluppo delle attività di vendita e somministrazione di beni e prodotti rivolti a turisti e sulla incidenza del fenomeno dell'*overtourism* sul carico delle reti di mobilità, dei servizi di approvvigionamento idrico, del sistema fognario e del trasporto pubblico, sull'incremento della spesa pubblica per servizi di pulizia e decoro e sull'inquinamento atmosferico, acustico e sulla sicurezza urbana – si risolvono, a ben vedere, in valutazioni che, a tutto concedere, scontano il medesimo margine di opinabilità di quelle del Comune, senza evidenziare profili di abnorme illogicità, arbitrarietà o irragionevolezza manifeste, travisamento di fatti apprezzabili *ictu oculi*.

La stessa Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 186 del 2025, evidenzia come tale fenomeno, se da un lato ha consentito la diffusione dell'*home sharing*, che rappresenta un'occasione di integrazione del reddito per numerose famiglie, dall'altro ha finito per produrre significative esternalità negative: «*[i]n primo luogo, si è prodotta una contrazione degli alloggi disponibili per lavoratori e studenti fuori sede, con conseguente effetto inflazionistico sul costo degli alloggi stessi. Inoltre, l'overtourism può determinare «la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali»* (si veda anche Corte cost., n. 94 del 2024). E anche il regolamento 2024/1028/UE, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine, dà atto dei problemi causati dagli “*short-term rentals*” e delle politiche pubbliche volte a contenerli (*considerando* nn. 1 e 4 e art. 2, par. 2).

15.3.15. – Merita poi specifica considerazione la tesi secondo la quale mancherebbe qualsiasi dimostrazione del fatto che l'uso di un immobile per locazione turistica breve determini un significativo incremento del carico urbanistico rispetto alla residenza “ordinaria”.

Si può anche ammettere che il carico antropico di un alloggio non muti a seconda che esso sia occupato da turisti che vi alloggiano, a turno, per periodi di pochi giorni o, invece, da persone che vi risiedono stabilmente (in quanto nelle due ipotesi il numero di persone ospitate giorno per giorno nell'alloggio non cambia). Nondimeno, pare evidente che le esigenze di una popolazione stabile sono ben diverse da quelle di una popolazione di turisti, il che inevitabilmente si riflette sull'offerta di servizi e sul tessuto commerciale cittadino (lo sviluppo ipertrofico delle attività rivolte ai turisti è indicato espressamente dalla relazione di accompagnamento della variante come uno degli effetti negativi tipici del sovraffollamento turistico, ed ha come contraltare la chiusura/sostituzione degli esercizi commerciali a servizio dei residenti stabili e, a lungo andare, la perdita

dell'identità dei luoghi), vanificando le scelte di pianificazione compiute dall'Amministrazione territoriale.

L'argomento dei ricorrenti, in altri termini, non tiene conto del fatto che tra l'uso di un immobile come stabile dimora (del proprietario o del conduttore di lungo periodo e delle loro famiglie) e l'uso come domicilio temporaneo di breve periodo sono riscontrabili elementi di differenziazione rilevanti dal punto di vista urbanistico.

L'art. 17, penultimo comma, della legge n. 765/1967 stabilisce che «*[i]n tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi*».

L'art. 3 del d.m. n. 1444/1968 individua gli standard urbanistici che, per gli insediamenti residenziali, devono essere assicurati «*per ogni abitante*».

Orbene, se per alcuni di essi, come le dotazioni per attrezzature di interesse comune religiose e sanitarie, il fabbisogno può porsi negli stessi termini per i residenti stanziali e per quelli di breve periodo, non altrettanto può dirsi per altri, come quelli relativi alle dotazioni per l'istruzione (asili nido, scuole materne, scuole dell'obbligo) o a quelle sociali e assistenziali.

Queste ultime dotazioni, che devono essere assicurate nella formazione degli strumenti urbanistici o nella revisione di quelli esistenti, sono evidentemente finalizzate ad assicurare che lo sviluppo urbano non pregiudichi la fruizione di servizi che, come quelli relativi all'istruzione (attraverso la realizzazione di asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo), non possono che essere rivolti alla popolazione stanziale.

Ne discende l'infondatezza della tesi secondo la quale non vi sarebbe alcuna differenza, ai fini dei carichi urbanistici, tra l'uso degli immobili per residenza permanente e l'uso per residenza temporanea, dal momento che la diffusione

incontrollata delle locazioni turistiche brevi è suscettibile di incidere sulle previsioni degli strumenti di pianificazione urbanistica relative alle dotazioni sopra indicate, pregiudicandone la rispondenza alle esigenze della residenzialità assunte dall'Amministrazione in sede di elaborazione dei piani.

16. – Vengono poi denunziati con il terzo motivo aggiunto (che riprende quanto già rilevato con il secondo motivo del ricorso introduttivo, salvo che per quello che riguarda l'applicazione di misure di salvaguardia, su cui si veda *supra*, par. 14) la violazione degli artt. 41 e 97 della Costituzione, degli artt. 1, 3, 9 e 21-*quinq*ues della legge n. 241/1990, degli artt. 10, 14 e ss., 30, 32 e 36 della legge regionale n. 65/2014, degli artt. 3 e ss. della legge regionale n. 10/2010 e degli artt. 6 e 11 del d.lgs. n. 152/2006, la contrarietà ai principi di trasparenza, correttezza e buon andamento e l'eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà manifeste.

16.1. – Secondo i ricorrenti, la variante alle norme tecniche di attuazione del piano operativo sarebbe illegittima, per un verso, perché il Comune di Firenze avrebbe fatto ricorso alla procedura semplificata di approvazione della stessa in difetto dei presupposti di legge, con la conseguenza che sarebbero state illegittimamente conculcate le garanzie partecipative dei soggetti (operatori e proprietari) interessati, e, per altro verso, perché l'Amministrazione non avrebbe potuto legittimamente fare riferimento agli esiti della verifica di assoggettabilità a valutazione ambientale strategica già svolta in occasione dell'adozione della precedente variante al regolamento urbanistico, ma avrebbe dovuto avviare un nuovo subprocedimento di verifica di assoggettabilità a VAS.

16.2. – Le doglianze non meritano condivisione.

16.2.1. – Con riguardo alla prima delle due critiche sopra sintetizzate, deve evidenziarsi che alle procedure semplificate di approvazione degli strumenti urbanistici è dedicato il capo IV del titolo II della legge regionale n. 65/2014, il cui

art. 30 contiene le seguenti disposizioni definitorie:

- «[s]ono definite varianti semplificate al piano strutturale le varianti che non comportano incremento al suo dimensionamento complessivo per singole destinazioni d'uso e che non comportano diminuzione degli standard. Sono altresì varianti semplificate al piano strutturale quelle che trasferiscono dimensionamenti, anche tra UTOE diverse, all'interno del perimetro del territorio urbanizzato e quelle che trasferiscono dimensionamenti dall'esterno del territorio urbanizzato all'interno dello stesso» (comma 1);

- «[s]ono definite varianti semplificate al piano operativo le varianti che hanno per oggetto previsioni interne al perimetro del territorio urbanizzato» (comma 2).

Il comma 3 dell'art. 30 esclude dal procedimento semplificato le varianti che introducono nel territorio urbanizzato le previsioni relative alle grandi strutture di vendita o all'aggregazione di medie strutture aventi effetti assimilabili a quelli delle grandi strutture che sono indicate dall'art. 26, co. 1.

Orbene, deve in primo luogo ritenersi pacifico che la variante di cui si controverte non ha introdotto previsioni sulle strutture di vendita quali quelle indicate dall'art. 26, co. 1, della legge regionale, non incorrendo, dunque, nell'appena ricordato divieto di cui al terzo comma dell'art. 30.

Il provvedimento che costituisce oggetto del giudizio non comporta, per quello che riguarda il centro storico Unesco, alcun incremento del dimensionamento di singole destinazioni d'uso, limitandosi a stabilire il divieto di nuovi insediamenti dell'uso per residenza temporanea e, implicitamente, a tenere fermi per il futuro tutti gli altri usi riconducibili alla categoria funzionale residenziale attualmente in essere.

Poiché la delibera consiliare impugnata introduce una variante al piano operativo, è con riguardo al parametro costituito dal comma 2 dell'art. 30 della legge regionale che deve essere scrutinata la legittimità del ricorso, da parte dell'Amministrazione comunale, alla procedura semplificata di approvazione della variante.

Ebbene, come si è visto, il comma 2 dell'art. 30 definisce varianti semplificate al piano operativo quelle che hanno per oggetto previsioni interne al perimetro del

territorio urbanizzato.

E la variante di cui si controverte ha ad oggetto proprio previsioni interne al perimetro del territorio urbanizzato, introducendo una articolazione dell'uso residenziale – l'uso per residenza temporanea – che il nuovo art. 64 vieta nel solo «*ambito del nucleo storico (zona A – sottozona A1)*», ovvero nel centro storico Unesco, e dunque pacificamente all'interno del territorio urbanizzato.

La tesi secondo la quale il divieto introdotto dalla variante avrà "l'immediato effetto" di spingere i nuovi insediamenti dell'uso per residenza temporanea fuori dal territorio urbanizzato costituisce il frutto di una mera ipotesi che, comunque, non toglie che l'*oggetto* della variante è l'introduzione di una previsione relativa agli usi ammessi all'interno del territorio urbanizzato.

Infine, la circostanza che il responsabile del procedimento abbia redatto una propria relazione tecnica «*ai sensi dell'art. 18, LR 65/2014*» non può fondatamente invocarsi a conforto della tesi della illegittimità del ricorso alla variante semplificata, dal momento che l'art. 28-*bis* della legge regionale stabilisce che le varianti disciplinate dal capo IV del titolo II «*non sono soggette all'avvio del procedimento di cui all'articolo 17*», ma non esclude l'applicazione delle disposizioni sul responsabile del procedimento di cui all'art. 18 e che, comunque, se anche l'applicazione di tale ultimo articolo non fosse doverosa, nulla impedirebbe la redazione, anche nell'ambito del procedimento semplificato, di una relazione tecnica sulla variante.

16.2.2. – Il ricorso alla procedura semplificata di approvazione della variante ha comportato la mancata applicazione della disciplina sull'avvio del procedimento di cui all'art. 17 della legge regionale n. 65/2014 (ai sensi dell'art. 28-*bis*, co. 1, della medesima legge), che però riguarda la trasmissione dell'atto di avvio ai soggetti istituzionali indicati dal comma 1 dell'art. 8 (unioni di comuni, province, città metropolitana e Regione) ma non ha leso le garanzie di partecipazione dei soggetti privati interessati, ai quali è stata assicurata la possibilità di presentare osservazioni

nei modi previsti dall'art. 32 della medesima legge regionale.

16.2.3. – Con la seconda delle critiche sopra sintetizzate, i ricorrenti sostengono, come anticipato, che il Comune di Firenze avrebbe illegittimamente eluso l'obbligo di svolgere la valutazione ambientale strategica attraverso il richiamo dell'esito della verifica di assoggettabilità a VAS già espletata in relazione alla variante al regolamento urbanistico adottata con delibera consiliare n. 39 del 2.10.2023 e, inoltre, che la stessa Amministrazione comunale non avrebbe considerato la circostanza che la consistenza del centro storico Unesco e del perimetro del territorio urbanizzato sono diversi rispetto al regolamento urbanistico previgente, ciò che avrebbe imposto la rinnovazione della (verifica di assoggettabilità alla) valutazione ambientale strategica.

Il motivo non è fondato.

Il documento denominato “*Relazione urbanistica e controdeduzioni alle osservazioni*”, che costituisce l'allegato A alla delibera del Consiglio comunale n. 19 del 2025, rinvia agli esiti della verifica di assoggettabilità a VAS della variante alle norme tecniche di attuazione del previgente regolamento urbanistico.

Con deliberazione n. 39 del 2.10.2023, il Consiglio comunale di Firenze aveva adottato la variante alle norme tecniche di attuazione (artt. 19 e 65) del regolamento urbanistico all'epoca vigente, introducendo disposizioni identiche a quelle che costituiscono oggetto della variante in questa sede contestata.

Con la deliberazione appena citata era stato dato atto che, con deliberazione della Giunta comunale n. 349 del 4.07.2023, era stato avviato il procedimento di verifica di assoggettabilità a VAS della proposta variante e che detto procedimento si era concluso con la successiva deliberazione della Giunta n. 387 del 7.08.2023, che aveva disposto l'esclusione dell'assoggettamento a VAS della variante.

Con la delibera n. 387 del 2023, in particolare, la Giunta comunale, quale autorità competente ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 10/2010, aveva concluso la verifica di assoggettabilità escludendo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 22 della medesima legge regionale, la variante in oggetto dalla valutazione ambientale

strategica.

A tale conclusione l'autorità competente era pervenuta all'esito della conferenza di servizi all'uopo convocata, nella quale era stato condiviso il contenuto del documento preliminare allegato alla deliberazione della Giunta n. 349 del 2023, di avvio della procedura di assoggettamento a VAS.

Più in particolare, nel documento preliminare si evidenziava che, poiché la variante consisteva in modifiche alle norme tecniche di attuazione del regolamento urbanistico, già sottoposto positivamente a VAS, per la valutazione ambientale della variante proposta si era ritenuto corretto applicare, in virtù del richiamo contenuto nell'art. 5, co. 4-*bis*, della legge regionale n. 10/2010, l'art.12, co. 6, del d.lgs. n. 152/2006, secondo il quale *«[l]a verifica di assoggettabilità a VAS ovvero la VAS relative a modifiche a piani e programmi ovvero a strumenti attuativi di piani o programmi già sottoposti positivamente alla verifica di assoggettabilità di cui all'art. 12 o alla VAS di cui agli artt. da 12 a 17, si limita ai soli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati»*.

Essendo la variante *«irrilevante o comunque non significativa in relazione agli aspetti connessi alla biodiversità, alla salute umana, flora e fauna, suolo, paesaggio»*, erano stati presi in considerazione *«gli effetti sulle risorse/componenti ambientali potenzialmente coinvolte, cioè aspetti socio-economici, popolazione, acqua, aria, fattori climatici, beni materiali e patrimonio culturale»*, e dunque:

- per gli aspetti socio-economici, il documento esaminava in maniera ampia e circostanziata gli effetti del fenomeno delle locazioni turistiche brevi sul corpo sociale e sull'identità del centro storico Unesco, evidenziandone gli effetti economici sull'intera città;
- per gli aspetti socio-economici, premessi i dati numerici e statistici che descrivono il fenomeno delle locazioni turistiche brevi e, più in generale, dell'offerta ricettiva extra-alberghiera, il documento evidenziava che, *«se da un lato*

la domanda di residenza temporanea comporta un aumento generalizzato dei valori immobiliari del quartiere, dall'altro l'aumento di tali valori e, conseguentemente, dei costi dei servizi di prossimità, induce molti dei vecchi abitanti a trasferirsi altrove, o in ogni caso determina un forte incentivo ad andarsene. La "turistificazione" e più in generale lo spopolamento del centro, possono comportare sul lungo periodo un impoverimento sostanziale del suo tessuto sociale e culturale, incidendo in ultima analisi negativamente anche sulla sua stessa attrattività per i turisti. La residenza si pone quindi come funzione/destinazione qualificante all'interno dei centri storici. La variante in esame ha l'intento di mitigare il fenomeno degli affitti brevi nel centro storico UNESCO della città di Firenze, preservando la funzione residenziale in senso stretto degli immobili e si propone quindi di fornire uno strumento di contrasto al crescente fenomeno di spopolamento del centro, con il fine ultimo di salvaguardare la qualità della vita della popolazione ivi insediata ed il livello di servizi offerti»;

- per gli aspetti legati a acqua, rifiuti, aria e fattori climatici, il documento considerava, sulla base di molteplici argomenti, che, «[s]ebbene gli usi residenziali e gli usi residenziali temporanei possano essere considerati teoricamente equiparabili in termini di consumo di risorse, tuttavia è doveroso rilevare come la presenza di residenza stanziale, anziché di turisti in rapido turn-over, favorisca lo sviluppo di collettività locali più coese e radicate sul territorio con una maggiore propensione ad accogliere politiche urbane di sviluppo sostenibile e mettere in atto buone pratiche ambientali».

Tali considerazioni venivano nel documento sottoposte al vaglio alla luce dei criteri per la verifica di assoggettabilità a VAS di cui all'allegato I alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006, con la conclusione che la variante non comportava modifiche suscettibili di «- intervenire con effetti negativi sugli habitat interessanti dal punto di vista naturalistico o provocare danneggiamento delle specie animali e vegetali; - produrre effetti ambientali significativi su aree o paesaggi riconosciuti come protetti; - produrre effetti ambientali sul patrimonio culturale».

Il documento, dunque, dopo ampia disamina dei dati relativi ai fenomeni legati alle diverse attività turistiche e al loro impatto sul centro storico Unesco e verifica della coerenza con gli strumenti di pianificazione e programmazione sovraordinati, con gli strumenti della pianificazione comunale e con il Piano di gestione del Centro storico di Firenze patrimonio mondiale Unesco, evidenziava che l'obiettivo della variante era quello di *«mitigare le criticità connesse al fenomeno degli affitti brevi nel centro storico UNESCO della città di Firenze, tramite misure aggiuntive, alle condizioni generali dettate dal Regolamento Urbanistico, volte alla salvaguardia dell'uso residenziale nel centro storico UNESCO. La variante in esame riguarda prettamente la “gestione” del patrimonio immobiliare nell'ambito dell'area del centro storico UNESCO, senza determinare ricadute di carattere territoriale. La variante infatti non introduce potenzialità edificatore o modifiche che comunque possano influire significativamente sulla qualità e quantità delle risorse ambientali. In conclusione (...), le modifiche alla NTA del RU in esame mirano unicamente a consentire un uso più efficace di risorse locali e non hanno evidenziato significativi impatti sulle componenti ambientali analizzate e pertanto si ritiene che la Variante proposta possa essere esclusa dalla procedura di VAS»*.

Fatte queste premesse, deve rilevarsi che la verifica di assoggettabilità a VAS è un procedimento connotato da un'ampia discrezionalità tecnica e amministrativa che ha la finalità di valutare se un piano o un programma ha effetti significativi sull'ambiente e quindi debba essere successivamente sottoposto a VAS (Cons. Stato, sez. IV, 29 dicembre 2023, n. 11347), con la conseguenza che i relativi atti sfuggono al sindacato di legittimità, laddove non vengano in rilievo indici sintomatici di un non corretto esercizio del potere sotto il profilo del difetto di motivazione, illogicità manifesta, dell'erroneità dei presupposti di fatto e dell'incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti (Cons. Stato, sez. VI, 20 dicembre 2023, n. 11038; TAR Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 29 settembre 2025, n. 16761; TRGA Bolzano, 24 febbraio 2022, n. 57; TAR Piemonte, sez. I, 18

gennaio 2021, n. 53; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 18 luglio 2019, n. 1661).

Nel caso di specie, a fronte di una motivazione della esclusione della variante (al regolamento urbanistico) dalla procedura di VAS ampia e complessa come quella contenuta nel documento preliminare sul quale si è registrata la convergenza dei soggetti convocati in conferenza di servizi e, quindi, della Giunta comunale quale autorità competente, la parte ricorrente non deduce alcun elemento tale da mettere in evidenza indici sintomatici dell'eccesso di potere quali richiesti dalla giurisprudenza sopra richiamata.

Infatti, l'unico elemento posto dai ricorrenti a suffragio della ipotizzata illegittimità dell'esclusione dell'assoggettamento della variante (al regolamento urbanistico) alla valutazione ambientale strategica è la qualificazione della stessa come "modifica minore" ai sensi dell'art. 5, co. 2, lett. *b*), della legge regionale n. 10/2010, quando, invece, come si è visto, l'Amministrazione comunale ha dichiaratamente applicato l'art. 5, co. 4-*bis*, della medesima legge regionale e, quindi, il richiamato art.12, co. 6, del d.lgs. n. 152/2006 e, sulla base di valutazioni che non sono state oggetto di alcuna confutazione, ha motivatamente ritenuto di escludere la variante dalla valutazione ambientale strategica.

Né, d'altra parte, assume rilievo nel senso sperato dalla parte ricorrente la circostanza della modifica del perimetro dell'area Unesco e del territorio urbanizzato *medio tempore* intervenuta rispetto al previgente regolamento urbanistico.

Infatti, gli atti con i quali, secondo la ricostruzione di parte ricorrente, sono stati modificati in senso estensivo il perimetro del territorio urbanizzato (delibera della Giunta comunale n. 116 del 28.04.2020) e quello della zona Unesco con l'inclusione di San Miniato al Monte e dell'area circostante (delibera della Giunta comunale n. 670/2021, avente ad oggetto l'approvazione del piano di gestione del centro storico di Firenze patrimonio mondiale Unesco; decisioni del Comitato del patrimonio mondiale Unesco 39 COM 8B.44 del 6.07.2015, di definizione del perimetro della *buffer zone*, e 44 COM 8B.56 del 31.07.2021, di definizione del

perimetro della *core zone*, richiamate dall'art. 12.3.2 delle NTA del piano strutturale) sono tutti precedenti sia all'avvio che alla conclusione (rispettivamente con deliberazione della Giunta comunale n. 349 del 4.07.2023 e successiva deliberazione dello stesso organo n. 387 del 7.08.2023, già sopra citate) della procedura di verifica di assoggettabilità alla VAS esperita nell'ambito del procedimento di variante al regolamento urbanistico di identico contenuto, adottata con deliberazione del Consiglio comunale n. 39 del 2.10.2023.

Detti atti, dunque, non possono considerarsi alla stregua di sopravvenienze rispetto alla verifica di assoggettabilità alla VAS già esperita dall'Amministrazione comunale in occasione dell'adozione della variante normativa, di identico contenuto di quella di cui in questa sede si discute, al previgente regolamento urbanistico.

17. – Con il quinto motivo aggiunto, che riprende i temi già trattati nel quinto motivo del ricorso introduttivo, i ricorrenti denunciano violazione degli artt. 33, 34, 41, 42 e 117 della Costituzione, degli artt. 19 e 95 della legge regionale n. 65/2014 e dell'art. 4 del d.lgs. n. 23/2011 e l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, omessa e insufficiente motivazione, travisamento ed erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, perplessità dell'azione amministrativa e illogicità manifesta, violazione del principio di proporzionalità, del divieto di aggravamento del procedimento amministrativo e del legittimo affidamento.

17.1. – Secondo i ricorrenti, la variante sarebbe illegittima perché fondata sull'erronea individuazione della diffusione delle locazioni turistiche brevi quale causa della pressione del turismo di massa sul centro storico Unesco e della fuga dei residenti dal centro storico. Il fenomeno rilevato dal Comune sarebbe infatti ascrivibile a fattori diversi dai pernottamenti in appartamento, come la diffusione del turismo giornaliero e scelte fatte dalla stessa Amministrazione in epoche passate, come l'estensione della ZTL, la riduzione dei parcheggi per residenti e l'aumento di eventi e manifestazioni sportive nel centro storico. Viene inoltre

evidenziata la contraddittorietà della scelta di limitare le locazioni brevi rispetto all'autorizzazione della realizzazione in piena area Unesco di grandi hotel e studentati di lusso, ovvero di strutture destinate a un'utenza tutt'altro che stanziale.

17.2. – Anche il motivo adesso all'esame è infondato.

Possono qui richiamarsi le considerazioni già svolte *supra* al par. 15.3.14 in riferimento ai dati posti dall'Amministrazione a sostegno delle proprie valutazioni e agli effetti dell'*overtourism* sull'assetto territoriale della convivenza che, così come si desume dalla relazione urbanistica, il Comune di Firenze ha inteso contrastare con la contestata variante al piano operativo.

Le difese del Comune sottolineano i risultati dello studio sul portale Airbnb (una delle principali piattaforme telematiche – se non la principale – di intermediazione tra domanda e offerta di locazioni turistiche) riportati nella relazione di accompagnamento alla variante impugnata, dai quali si ricava che: l'82% degli annunci riguarda interi alloggi; gli alloggi sono occupati mediamente 93 notti/anno; l'89,1% riguarda locazioni turistiche, non oggetto di titolo amministrativo; il 98,4% riguarda prenotazioni di durata molto breve (1/2 notti); il 71,5% degli annunci è promosso da *host* che gestiscono un numero superiore a 10 alloggi; nell'area Unesco (un territorio che corrisponde ad appena il 5% della superficie comunale) sono ubicati i due terzi degli appartamenti messi a disposizione nella piattaforma.

Le ragioni sottese all'approvazione della variante non si esauriscono nella volontà di ridurre il sovraffollamento turistico del centro storico e danno ampiamente conto del bilanciamento svolto dall'Amministrazione resistente fra gli interessi pubblici perseguiti e quelli privati incisi dalla limitazione d'uso introdotta dalla variante.

E anche a voler concedere che l'abbandono del centro storico da parte dei residenti stabili possa dipendere, almeno in parte, dalle passate politiche urbanistiche dello stesso Comune, questo non toglie che oggi il Comune possa rimodulare le proprie priorità, lo *ius variandi* essendo connaturato al potere di pianificazione territoriale, e stabilire nuovi obiettivi sulla base della situazione determinatasi anche per effetto di scelte pregresse che non abbiano portato i risultati sperati, o abbiano prodotto

inconvenienti indesiderati, né può impedire alla Amministrazione di intervenire, con gli strumenti a sua disposizione, per tentare di porre rimedio agli effetti più perniciosi di un fenomeno recente ma ormai ampiamente diffuso nelle città d'arte.

Se così è, il divieto di insediare nuovi usi per residenza temporanea all'interno dell'area Unesco appare idoneo allo scopo di preservare il patrimonio edilizio ivi esistente in funzione delle esigenze abitative della popolazione stabilmente residente, evitando che ne prosegua la costante e progressiva erosione tramite conversione in immobili con vocazione turistica.

La conclusione è che il divieto dell'insediamento di nuovi usi abitativi per residenza temporanea può considerarsi al più opinabile, ma non manifestamente irrazionale e disfunzionale rispetto alle finalità, legittime, dichiarate e perseguite dal Comune, che non trovano alcuna risposta nella disciplina dettata dal legislatore statale con l'art. 13-ter del decreto legge n. 145/2023, avente obiettivi di altra natura consistenti nell'assicurare la tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato, il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, la sicurezza del territorio e il contrasto delle forme irregolari di ospitalità.

Come si è già visto, l'esigenza di governare la diffusione altrimenti incontrollata dei servizi di locazione turistica di breve durata è avvertita a livello sovranazionale ed ha occasionato l'intervento del giudice e dello stesso legislatore eurounitari, stanti le esternalità negative generate da tali servizi in punto, fra l'altro, di diminuita disponibilità di alloggi destinati alla locazione a lungo termine e di aumento dei canoni di locazione e dei prezzi delle abitazioni. Le misure adottate dal Comune di Firenze per contenere le dimensioni del fenomeno – che la variante impugnata non elimina, ma cristallizza, vietando per il futuro l'insediamento di nuovi usi per residenza temporanea – non sono estemporanee, né possono dirsi punitive o discriminatorie, avendo esse di mira la risoluzione di problematiche specifiche e non imputabili alle altre forme di ospitalità turistica, in particolare a

quelle che si svolgono negli immobili a destinazione turistico-ricettiva.

Infatti, il divieto di nuovi insediamenti e mutamenti della destinazione d'uso indirizzato nei confronti della sola attività di locazione turistica breve, e non di tutte le attività turistico-ricettive, si giustifica, da un lato, come detto, per la maggiore incidenza della prima sul territorio urbano: si tratta, a ben vedere, di un'attività che, come si è visto, interessa ben due terzi dei posti letto disponibili nell'area del centro storico Unesco, apparendo perciò del tutto ragionevole, in vista degli obiettivi perseguiti dal Comune, la scelta di arrestarne l'ulteriore diffusione.

In secondo luogo, rispetto all'obiettivo di favorire il ritorno nel centro storico della residenza stabile, non avrebbe alcuna utilità limitare le attività alberghiere ed extra-alberghiere, le quali si svolgono in immobili aventi destinazione d'uso turistico-ricettiva e non residenziale.

Né sono ravvisabili tratti discriminatori nella previsione del divieto di nuovo insediamento dell'uso per residenza temporanea nella sola area del centro storico di Firenze, patrimonio mondiale Unesco e insieme urbano che presenta una concentrazione di opere d'arte unica al mondo, ciò che ne legittima il trattamento differenziato rispetto alle restanti aree cittadine senza che possa parlarsi di indebita disparità di trattamento, la quale esige, com'è noto, l'identità delle situazioni di fatto e la conseguente irragionevolezza del diverso trattamento riservato dall'amministrazione all'uno e all'altro caso (per tutte, cfr. Cons. Stato, sez. II, 24 novembre 2025, n. 9145; Id., sez. V, 17 luglio 2025, n. 6269; Id., sez. V, 14 aprile 2025, n. 3192; Id., sez. II, 4 aprile 2025, n. 2923).

18. – Con il sesto motivo aggiunto le parti ricorrenti denunciano la violazione degli artt. 41 e 97 della Costituzione, degli artt. 1, 3, 9 e 21-*quinquies* della legge n. 241/1990 e degli artt. 14 e ss., 30 e 32 della legge regionale n. 65/2014, la contrarietà ai principi di trasparenza, correttezza e buon andamento e l'eccesso di potere per perplessità del procedimento, difetto di istruttoria e di motivazione, sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà manifeste.

18.1. – I ricorrenti sostengono che il Comune di Firenze, nell’inserire le modifiche introdotte dalla variante nel testo delle norme tecniche di attuazione del nuovo piano operativo, avrebbe fatto un uso distorto dell’art. 81 del regolamento del Consiglio comunale, che disciplina lo strumento del coordinamento tecnico, destinato alla sola correzione di errori materiali e sintattici, della numerazione degli articoli e degli eventuali rinvii, non consentendo di intervenire su disposizioni oggetto di un procedimento separato che, come quello finalizzato all’approvazione di un piano urbanistico, è presidiato da specifiche garanzie partecipative.

18.2. – La censura non merita condivisione.

Le doglianze formulate da parte ricorrente risultano formalistiche e prive della necessaria allegazione di concreti pregiudizi patiti per effetto della procedura seguita dall’Amministrazione comunale nell’approvazione della variante alle norme tecniche di attuazione del piano operativo di cui si discute.

In particolare, non risulta allegato alcun pregiudizio alle istanze partecipative dei cittadini e, in particolare, dei ricorrenti, anche in considerazione del fatto che la variante è stata approvata nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 32 della legge regionale n. 65/2014 relative alla pubblicazione sul BURT dell’avviso di adozione e allo svolgimento della fase della consultazione pubblica mediante la presentazione delle osservazioni da parte degli interessati.

La circostanza che il procedimento di variante si sia svolto parallelamente alla fase di integrazione dell’efficacia del piano operativo ha costituito un mero accidente, di per sé insuscettibile di rendere illegittima l’approvazione della variante, né i ricorrenti hanno formulato specifiche allegazioni idonee ad evidenziare ipotetici pregiudizi derivanti dalla parziale sovrapposizione dei due procedimenti e dalla successiva confluenza delle modifiche approvate con la variante nel testo “consolidato” sottoposto alla conferenza paesaggistica.

Peraltro, come riconosciuto dai ricorrenti, la variante al regolamento urbanistico adottata e la variante al piano operativo in corso di approvazione – di identico

contenuto – sono richiamate nelle relazioni tecniche e negli elaborati istruttori del piano operativo approvato, circostanza che conferma il carattere meramente formalistico della censura di parte ricorrente.

Come evidenziato dalla difesa comunale, la necessità di ricorrere al coordinamento formale dei testi si è posta in considerazione del fatto che, nel tempo intercorrente tra l'adozione e l'approvazione della variante, è sopravvenuta la nuova legge regionale n. 61/2024, ciò che ha reso indispensabile l'aggiornamento dei riferimenti contenuti nelle norme tecniche di attuazione alle disposizioni regionali, anche transitorie, *medio tempore* entrate in vigore.

19. – Con il settimo motivo aggiunto (che reitera le doglianze già formulate con il sesto motivo del ricorso introduttivo, salvo che per l'aggiornamento dei riferimenti alla nuova legge regionale n. 61/2024) vengono dedotti la violazione degli artt. 33, 34, 41, 42 e 117 della Costituzione, dell'art. 23-ter del d.P.R. n. 380/2001, degli artt. 10 e 95 della legge regionale n. 65/2014, dell'art. 4 del decreto legge n. 50/2017, dell'art. 58 e ss. della legge regionale n. 61/2024 e del principio di legalità e l'eccesso di potere per indeterminatezza dell'azione amministrativa, difetto di istruttoria, omessa e insufficiente motivazione, travisamento ed erronea valutazione dei presupposti di fatto e di diritto, perplessità dell'azione amministrativa e illogicità manifesta.

19.1. – Le parti ricorrenti sostengono che le disposizioni approvate con la variante confonderebbero aspetti legati all'esercizio di un'attività economica con la qualificazione urbanistica degli immobili, generando incertezza ai fini della individuazione dei “nuovi insediamenti” dell'uso residenziale temporaneo, non potendosi a tal fine utilizzare criteri, come la registrazione al portale per la riscossione dell'imposta di soggiorno, che non hanno rilievo dal punto di vista urbanistico-edilizio, e inoltre non essendo chiara la sorte di quegli immobili già adibiti a residenza turistica, laddove tale forma di utilizzo dovesse cessare per un determinato periodo di tempo.

19.2. – Anche quest'ultima doglianza è infondata.

L'attività amministrativa di pianificazione urbanistica può conformare sia il diritto di proprietà (in virtù del richiamo alla funzione sociale contenuto nell'art. 42, co. 2, Cost.), sia il diritto di iniziativa economica (in forza della previsione di cui all'art. 41, co. 2, Cost., secondo la quale essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana).

Più in particolare, è noto che i piani urbanistici possono imporre limitazioni anche molto severe all'attività economica, perché il principio di libera iniziativa economica opera nell'ambito della regolazione delle attività economiche *in quanto tali*, e non pregiudica la possibilità che la libertà di intrapresa sia limitata o esclusa quale effetto mediato di disposizioni che prendono in considerazione l'attività non per conformare il relativo mercato, ma per salvaguardare altri interessi.

È ciò che è avvenuto con l'approvazione della variante alle norme tecniche di attuazione del piano operativo in questa sede contestate, con le quali l'Amministrazione comunale ha operato una scelta che, in via di fatto, incide anche sull'esercizio di un'attività suscettibile di essere esercitata in forma imprenditoriale, ma che è guidata da un interesse pubblico all'ordinato assetto territoriale della convivenza, secondo quanto già evidenziato nelle pagine che precedono.

Né convincono le doglianze relative alle asserite difficoltà di individuare con precisione il contenuto precettivo della variante impugnata.

Come puntualmente fatto rilevare dalla difesa del Comune di Firenze, il divieto di insediamento dell'uso per residenza temporanea nel centro storico cittadino, stabilito dall'art. 64, co. 5, delle norme di attuazione del piano operativo, vale per il futuro e preclude la destinazione di nuovi alloggi alla locazione turistica breve, senza che ne residui alcun dubbio interpretativo.

Né inficia la legittimità del divieto l'eventuale difficoltà di accertamento delle violazioni, la cui prova incombe sul Comune, che potrà avvalersi delle comunicazioni effettuate ai sensi dell'art. 70 dell'abrogata legge regionale n.

86/2016 e, oggi dell'art. 60 della legge regionale n. 61/2024, ovvero del possesso del CIN di cui all'art. 13-ter, co. 1, del decreto legge n. 145/2023, fermo restando che l'intero sistema dei controlli sulle attività di locazione turistica breve è destinato a risentire dell'entrata in vigore del regolamento per le locazioni turistiche brevi approvato dal Comune in attuazione del più volte citato art. 59 della legge regionale n. 61/2024, che sottopone a regime autorizzatorio le attività in questione, ne contingenta il numero e istituisce il registro comunale delle locazioni turistiche, operando parallelamente al divieto di nuovo insediamento sancito dalla pianificazione urbanistica.

Per quanto riguarda la sorte delle attività che dovessero cessare temporaneamente, cui parte ricorrente fa un generico riferimento, si tratta di un profilo di censura inammissibile per difetto di interesse concreto ed attuale e perciò meramente esplorativo. Ad oggi, infatti, nessuno dei ricorrenti ha dichiarato di trovarsi in tale situazione, né si è visto opporre un divieto da parte dell'Amministrazione comunale al riavvio di locazioni turistiche brevi temporaneamente sospese.

In ogni caso, la disposizione delle norme tecniche di attuazione oggetto di impugnazione è sufficientemente chiara nel riferirsi all'uso concretamente in atto dell'immobile quale oggetto di locazioni turistiche brevi di cui all'art. 59 della legge regionale n. 61/2024 o quale struttura extra-alberghiera di cui all'art. 144, comma 1, e, fino al primo luglio 2026, quale le struttura ricettiva extra-alberghiera di cui all'art. 41 della medesima legge regionale.

20. – In conclusione, mentre il ricorso introduttivo deve essere dichiarato improcedibile, i motivi aggiunti devono essere respinti in quanto infondati.

21. – Tenuto conto della novità e della complessità delle questioni trattate, le spese di lite possono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe

proposti, così provvede:

- dichiara il ricorso introduttivo improcedibile;
- respinge i motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nelle camere di consiglio dei giorni 19 febbraio 2026 e 19 marzo 2026, con l'intervento dei magistrati:

Silvia La Guardia, Presidente

Pierpaolo Grauso, Consigliere

Davide De Grazia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Davide De Grazia

IL PRESIDENTE
Silvia La Guardia

IL SEGRETARIO