

# L'obbligo di ripubblicazione della variante urbanistica per modifiche «concordate»: il perimetro della variante quale autonomo parametro dell'innovazione sostanziale ex art. 46 L.R. Emilia-Romagna n. 24/2017

di Ivan Carino

Data di pubblicazione: 12-3-2026

Il fenomeno della c.d. “turistificazione” dei centri storici rappresenta una delle sfide più complesse per le amministrazioni comunali, chiamate a bilanciare la libertà di iniziativa economica e il diritto di proprietà con l'interesse pubblico a preservare la residenzialità e l'identità del tessuto urbano. In questo scenario, i comuni cercano strumenti sempre più incisivi per governare la proliferazione delle locazioni brevi. La sentenza in commento interviene in questo dibattito con un'affermazione di principio tanto netta quanto fondamentale: pur senza entrare nel merito della legittimità sostanziale delle limitazioni, il Consiglio di Stato ribadisce che la potestà pianificatoria deve esercitarsi nel più rigoroso rispetto delle garanzie partecipative. La decisione offre così un'analisi preziosa sui limiti procedurali che l'amministrazione incontra nel modificare i propri strumenti urbanistici, tracciando un confine invalicabile a tutela della trasparenza e del confronto con i cittadini.

## Guida alla lettura

### 1. Il quadro normativo: la pianificazione urbanistica partecipata

Il procedimento di formazione e approvazione degli strumenti di pianificazione urbanistica, come il Piano Urbanistico Generale (PUG) e le sue varianti, è disciplinato - in Emilia Romagna - dalla **Legge Regionale n. 24 del 2017**. Tale disciplina pone un accento particolare sui **principi di pubblicità e partecipazione dei cittadini**. L'**art. 43** della legge regionale delinea un *iter* che prevede una **fase di “assunzione” della proposta di piano da parte della Giunta**, seguita dalla pubblicazione e dall'apertura di un termine per la presentazione di osservazioni da parte di chiunque vi abbia interesse. Solo **all'esito di questa fase, l'organo consiliare “adotta” il piano, decidendo sulle osservazioni pervenute**.

Una questione cruciale, disciplinata dall'**art. 46, comma 1**, della medesima legge, riguarda l'ipotesi in cui, in sede di decisione sulle osservazioni, vengano **apportate modifiche al piano**. Infatti la norma stabilisce un **obbligo di ripubblicazione** qualora tali modifiche costituiscano *“innovazioni che modifichino in modo sostanziale le caratteristiche generali della proposta di piano e i criteri generali che la connotano”*. La giurisprudenza ha però da tempo chiarito che **tale obbligo non sorge per mere “variazioni di dettaglio” o per modifiche “obbligatorie”, imposte da normative sovraordinate. Sussiste, invece, per le modifiche “facoltative” o “concordate”** (derivanti dall'accoglimento di osservazioni) che alterino l'impianto generale dello strumento adottato. La sentenza in commento si innesta in questo solco, fornendo

un'interpretazione dirimente sul concetto di “sostanzialità” dell'innovazione nel contesto di una variante a un piano già vigente.

## 2. La vicenda processuale all'esame del Consiglio di Stato

La controversia trae origine dall'impugnazione, da parte di una società operante nel settore delle locazioni turistiche, di una serie di atti del Comune di Bologna. In particolare, venivano contestate le deliberazioni con cui il Consiglio comunale aveva prima adottato e poi approvato una variante al PUG e contestuali modifiche al Regolamento Edilizio (R.E.). Tali **modifiche, finalizzate a contenere il fenomeno degli affitti brevi nel centro storico**, introducevano **due novità principali**:

- a) la creazione di una **nuova sottocategoria funzionale “B3 - Turistico Ricettiva”**, in cui far confluire le attività turistiche svolte in unità abitative, con conseguente obbligo di mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante;
- b) l'imposizione, per gli immobili della Città Storica da destinare a tale uso, del requisito di una superficie utile minima di 50 mq (**c.d. alloggio minimo**).

L'impresa ricorrente lamentava, tra i vari motivi, un vizio procedurale dirimente: **tali previsioni, che modificavano radicalmente il quadro regolatorio, erano state introdotte solo in fase di “adozione” della variante, a seguito dell'accoglimento di osservazioni, senza che la proposta così emendata fosse stata ripubblicata per consentire un nuovo vaglio partecipativo**. Il TAR Emilia Romagna aveva respinto il ricorso, ritenendo le modifiche non così sostanziali da alterare l'impianto fondamentale del PUG. La società appellava quindi la decisione dinanzi al Consiglio di Stato, riproponendo la censura sulla violazione delle garanzie partecipative.

## 3. L'innovazione sostanziale della variante impone una nuova consultazione

Il Consiglio di Stato, con la sentenza in commento, ha accolto l'appello, **riformando la pronuncia di primo grado e annullando gli atti impugnati**. Il Collegio ha ritenuto **fondata la censura relativa alla violazione dell'obbligo di ripubblicazione previsto dall'art. 46 della L.R. n. 24/2017**.

Il cuore della motivazione risiede nell'**interpretazione del concetto di “innovazione sostanziale”**. I Giudici di Palazzo Spada chiariscono un punto di diritto fondamentale: *“Siffatta estensione normativa va interpretata nel senso -relativo, non quindi assoluto- che l'«innovazione», conseguente alle osservazioni ed alle altre attività di consultazione, è “sostanziale”, perciò determinante la necessaria ripubblicazione ex art. 46 cit., ogniqualevolta l'innovazione modifichi, non tanto il Piano nel suo complesso, quanto “le caratteristiche generali” della proposta di variante e i “criteri generali” che connotano quest'ultima. In*

*sintesi, il parametro di riferimento per decidere della portata “sostanziale” della innovazione non è il Piano nella sua interezza, né i criteri generali che hanno condotto alla sua approvazione, bensì la variante, volta a volta proposta, e i criteri generali che la sorreggono.*

Applicando tale principio, la sentenza conclude che le modifiche introdotte dal Comune di Bologna non erano affatto “*variazioni di dettaglio*”. L'istituzione della sottocategoria B3, applicabile a tutto il territorio comunale, e l'imposizione del requisito dell’“*alloggio minimo*” nella Città Storica hanno innovato in maniera significativa l'ambito di intervento della variante, che inizialmente era focalizzato sull'incremento dell'offerta di edilizia residenziale sociale (ERS) e non sulla limitazione degli affitti turistici. **Tali modifiche, qualificate come “concordate” e non “obbligatorie”, avrebbero dunque imposto la ripubblicazione per garantire la corretta dialettica procedimentale.**

Di rilievo è anche il passaggio con cui il Consiglio di Stato accoglie, seppur parzialmente, il motivo relativo ai provvedimenti di inefficacia delle SCIA, fondati anche su un difetto di procura. Pur riconoscendo la necessità della firma digitale e del documento d'identità, la Corte statuisce che si tratta di un'irregolarità sanabile. L'amministrazione, pertanto, avrebbe dovuto attivare il soccorso istruttorio anziché dichiarare l'inefficacia della segnalazione.

#### **4. Un monito procedurale nel dibattito sulla “turistificazione”**

La sentenza in commento assume un'importanza strategica per le amministrazioni locali. Pur lasciando “*impregiudicato il merito delle scelte pianificatorie e regolamentari*”, essa lancia un chiaro monito: **la legittimità delle politiche di governo del territorio, anche quelle volte a perseguire obiettivi di forte interesse pubblico come la lotta allo spopolamento dei centri storici, passa inderogabilmente attraverso il rispetto rigoroso delle procedure e delle garanzie partecipative.**

Il Consiglio di Stato, con un'argomentazione tecnicamente ineccepibile, non si pronuncia sulla possibilità di utilizzare gli strumenti urbanistici per limitare le locazioni turistiche, ma stabilisce un paletto procedurale invalicabile. **La decisione di modificare in corsa l'oggetto e i criteri di una variante, introducendo limitazioni pervasive non previste nella proposta iniziale, lede il principio di partecipazione e impone il riavvio della fase di consultazione pubblica.**

L'interpretazione fornita dal Consiglio di Stato sull'art. 46 della L.R. emiliana, che rapporta la “sostanzialità” della modifica alla variante e non all'intero PUG, è destinata a diventare un punto di riferimento per il contenzioso in materia. Essa impedisce che, nel corso di un procedimento di variante, possano essere introdotte “in maniera surrettizia, o comunque non partecipata” previsioni che, pur non stravolgendo il piano generale, ne alterano profondamente gli obiettivi specifici.

In conclusione, **la battaglia sulla regolamentazione degli affitti brevi è tutt'altro che**

**conclusa sul piano sostanziale.** Tuttavia, questa sentenza ha fissato **un principio di legalità procedurale che le amministrazioni non potranno ignorare, riaffermando la centralità del contraddittorio e della trasparenza quali pilastri fondamentali dell'azione amministrativa in materia di pianificazione territoriale.**

Pubblicato il 29/12/2025

N. 10361/2025REG.PROV.COLL.

N. 04898/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4898 del 2025, proposto da

Cleanbnb S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Aristide Police, Ugo Franceschetti,

con domicilio eletto presso lo studio Aristide Police in Roma, viale Liegi, 32;

***contro***

Comune di Bologna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dagli avvocati Antonella Trentini, Caterina Siciliano,

Francesco Giuseppe Cavallo, con domicilio eletto presso lo studio

Francesco Giuseppe Cavallo in Bologna, piazza Maggiore, 6;

Città Metropolitana di Bologna, non costituita in giudizio;

***per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale  
per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) n. 00308/2025, resa tra le  
parti.***

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 ottobre 2025 il Cons.

Giuseppina Luciana Barreca e dato atto che gli avvocati Aristide Police e Francesco Cavallo hanno depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna ha respinto il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti proposti dalla società Cleanbnb S.p.A. contro il Comune di Bologna per l'annullamento dei provvedimenti di dichiarazione di inefficacia di tre SCIA presentate dalla società per esercitare in altrettanti immobili del centro storico di Bologna l'attività ricettiva extralberghiera imprenditoriale di case e appartamenti per vacanza, nonché per l'annullamento delle deliberazioni del Consiglio comunale specificate in atti, riguardanti la proposta di variante al Piano Urbanistico Generale (PUG) e la contestuale approvazione di modifiche del Regolamento Edilizio e relativi allegati, delle quali si dirà nel prosieguo.

1.1. I fatti rappresentati dalla ricorrente società Cleanbnb S.p.A. e le deduzioni di quest'ultima sono riassunti come segue nella sentenza gravata:

- la società Cleanbnb S.p.A. svolge l'attività di offerta al pubblico di case e appartamenti in locazione breve a uso turistico;
- a tale fine ha presentato tre distinte SCIA per altrettanti immobili ubicati nel centro storico della Città di Bologna: tutte e tre le SCIA sono state dichiarate inefficaci dal Comune con i provvedimenti impugnati, oltre che per mancanza della procura, perché gli alloggi non avevano la destinazione d'uso B3 e non presentavano i requisiti del c.d. alloggio minimo;

- i due requisiti mancanti, quello cioè della categoria (*rectius*:

sottocategoria) funzionale e quello della superficie utile – SU minima non

inferiore a 50 mq., sono il frutto delle modifiche apportate al Regolamento

Edilizio comunale con la deliberazione del Consiglio comunale P.G.N.

244433/2024 e della variante generale al PUG adottata con il medesimo

atto consiliare;

- con la precitata deliberazione del Consiglio comunale si è previsto:

(a) la creazione all'interno della Categoria Funzionale B – Turistico

Ricettiva della Sottocategoria Funzionale B3 ricomprensente «*le attività*

*turistiche svolte in unità immobiliari a destinazione abitativa (quali*

*affittacamere, case e appartamenti per vacanze, appartamenti ammobiliati*

*per uso turistico e attività saltuarie di alloggio e prima colazione di cui alla Lr*

*16/2004 - o attività locate per finalità turistica o destinate a locazioni brevi -*

*art. 13-ter L 191/2023)»* (paragrafo b2 “Destinazione d’uso” del nuovo

Regolamento Edilizio);

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

(c) l'obiettivo, tra quelli della Variante Generale al PUG, della difesa dell'abitabilità e dei caratteri della città storica (Azione 2.4a), per perseguire il quale vengono tra l'altro introdotti «

*elementi di regolazione e limitazione*

*delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie al fine di contenere fenomeni*

*che contrastano l'accesso alla casa e la residenza permanente nella città*

*storica e che modificano in modo irreversibile i suoi caratteri»* e tra questi

proprio la previsione del cd. “alloggio minimo” per gli alloggi da destinare

ad affitto turistico (quelli della sottocategoria funzionale B3 di destinazione

d'uso).

1.2. Il Tribunale - dopo avere respinto l'eccezione sollevata dal Comune di Bologna di irricevibilità del ricorso avverso la deliberazione del Consiglio comunale di modifica del Regolamento Edilizio - ha respinto i motivi di ricorso e i motivi aggiunti, di cui appresso:

- il primo motivo del ricorso principale (“

*Violazione degli artt. 41, 42,97 e*

*117 Costituzione. Violazione e falsa applicazione degli artt. 43 e 46, L.R.*

*n.24/2017. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3, L. n. 241/1990 e*

*dell'art. 3L.R. n. 16/2024. Violazione dei principi di trasparenza, correttezza*

*e buon andamento. Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei*

*presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà*

*manifeste*”), sul quale si tornerà;

- il secondo (*“Violazione degli artt. 41, 42, 97 e 117 Costituzione. Violazione*

*e falsa applicazione dell'art. 53, D.Lgs. n. 79/2011. Violazione e falsa*

*applicazione dell'art. 4, D.L. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla*

*L. n. 96/2017. Violazione e falsa applicazione dell'art. 13 ter, D.L. n.*

*145/2023, convertito con modificazioni dalla L. n. 191/2023. Violazione e*

*falsa applicazione degli artt. 10, 11 e 12, L.R. n. 16/2024. Violazione e falsa*

*applicazione dell'art. 23 ter, D.P.R. n.380/2001, nella sua formulazione*

*vigente alla data di adozione del P.U.G. Violazione e falsa applicazione*

*dell'art. 4, D.L. n. 23/2011. Violazione dei principi di trasparenza,*

*correttezza e buon andamento. Eccesso di potere per sviamento,*

*travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e*

*contraddittorietà manifeste*") e il terzo motivo (*"Violazione e falsa*

*applicazione degli artt. 3, 10, 11 e 12, L.R. n. 16/2024. Eccesso di potere*

*per incompetenza e contraddittorietà intraprovedimentale con la*

*Deliberazione della Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna n. 802/2007")*

del ricorso principale, trattati congiuntamente perché riguardanti la natura

del potere esercitato dal Comune di Bologna, in tema di creazione di

categorie e sotto-categorie urbanistiche, e i suoi limiti. Entrambi sono stati

respinti ritenendo, in sintesi, che: il fenomeno delle locazioni turistiche è

riconducibile anche al governo del territorio, sicché *“laddove è funzionale*

*alla ordinata pianificazione del territorio, la regolamentazione di questo*

*fenomeno rientra nella potestà legislativa delle Regioni, e, a cascata, ricade*

*nelle competenze amministrative assegnate dalla legge ai Comuni”; il*

Comune di Bologna *“ha indubbiamente esercitato poteri di pianificazione*

*del territorio*"; ha esercitato tali poteri mantenendosi all'interno dei limiti

normativamente fissati, sia in relazione alla nuova sottocategoria funzionale

B3, sia in relazione al requisito del c.d. alloggio minimo;

- il quarto motivo del ricorso principale (*“Illegittimità derivata. Violazione*

*degli artt. 41, 42, 97 e 117 Costituzione. Violazione e falsa applicazione*

*dell'art. 1, 3, 18 e 19, L. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione*

*dell'art. 4, D.L. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla L. n. 96/2017.*

*Contrarietà ai principi di trasparenza, correttezza e buon andamento.*

*Eccesso di potere per inutile aggravamento del procedimento, sviamento di*

*potere, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità,*

*irragionevolezza e contraddittorietà manifeste*"): è stato ritenuto infondato

sia nella parte relativa all'invalidità derivata, per le ragioni già poste a

fondamento del rigetto dei precedenti motivi, sia nella parte relativa

all'invalidità diretta;

- i motivi aggiunti primo, secondo, terzo, quarto, quinto e ottavo sono stati respinti richiamando le considerazioni già svolte trattando i motivi corrispondenti del ricorso principale;

- il sesto motivo aggiunto (*“Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3,*

*L. n. 241/1990. Violazione e falsa applicazione degli artt. 46 e 47, L.R. n.*

*24/2017. Eccesso di potere per contraddittorietà, travisamento dei*

*presupposti di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza manifeste”): è*

stata ritenuta infondata la doglianza concernente il parere reso dal Comitato

Urbanistico Metropolitano (perché privo della verifica di conformità delle

previsioni della variante al PUG rispetto alla normativa vigente, così come

impone l'art. 46, comma 4, della legge regionale n. 24/2017), per un

duplice ordine di ragioni, vale a dire perché si tratta di parere positivo, che

lascia presupporre l'effettuazione del controllo di conformità (nella

sostanza non contestata dalla ricorrente), e perché, ai sensi dell'art. 46,

comma 5, della detta legge regionale, decorso il termine fissato per

l'espressione del parere, esso si intende positivamente reso;

- il settimo motivo aggiunto (*“Violazione e falsa applicazione degli artt. 42 e*

*97 Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, L. n. 241/1990.*

*Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di*

*diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà manifeste”): le*

doglianze sono state ritenute infondate perché il Comune di Bologna, “*alla*

*luce degli esiti dell'istruttoria svolta sull'evoluzione del mercato delle*

*locazioni brevi in città e sul fabbisogno abitativo, ha adottato una misura*

*non irragionevole, la quale limita ma non vieta in termini assoluti l'offerta di*

*alloggi extra-alberghieri. Detta misura, proprio perché ragionevole e*

*coerente con l'obiettivo perseguito si sottrae al sindacato del Giudice*

*amministrativo”.*

1.3. Respinti ricorso e motivi aggiunti, le spese processuali sono state compensate tra le parti.

2. La società Cleanbnb S.p.A. ha proposto appello con cinque motivi.

Il Comune di Bologna si è costituito per resistere all'appello.

2.1. Dopo la rinuncia dell'appellante all'istanza di sospensione dell'esecutività della sentenza, la causa è stata assegnata a sentenza, senza discussione, su istanza delle parti, all'udienza pubblica del 16 ottobre 2025, previo deposito di memorie e repliche.

3. Il primo motivo di appello denuncia: “

*Error in iudicando. Violazione degli*

*artt. 41, 42, 97 e 117 Costituzione. Violazione e falsa applicazione degli artt.*

*43 e 46, L.R. n. 24/2017. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3, L.*

*n. 241/1990. Contrarietà ai principi di trasparenza, correttezza e buon*

*andamento. Eccesso di potere per sviamento, travisamento dei presupposti*

*di fatto e di diritto, illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà manifeste”.*

Viene criticato il rigetto del corrispondente primo motivo di ricorso contro il

provvedimento di *adozione* della variante del PUG e di approvazione del

R.E. (e, per assorbimento, anche del primo motivo aggiunto contro il

provvedimento di *approvazione* della variante del PUG e di approvazione

del R.E.).

3.1. In particolare, il T.a.r. ha respinto per prima la censura secondo cui il PUG, adottato e poi approvato con le deliberazioni del Consiglio comunale impugnate, avrebbe dovuto essere ripubblicato - in quanto diverso da quello “assunto” a base della delibera della Giunta comunale e sottoposto alle osservazioni dei cittadini, perché solamente in fase di adozione dello strumento urbanistico sono state introdotte le previsioni di Regolamento Edilizio e l’azione del PUG contestate, mancanti invece nella deliberazione della Giunta comunale.

3.1.1. Nella sentenza si premette che la ripubblicazione dello strumento di pianificazione generale è obbligatoria laddove, in un qualunque momento della procedura che porta alla sua approvazione, “

*vi sia stata una sua*

*rielaborazione complessiva, cioè un mutamento delle sue caratteristiche*

*essenziali e dei criteri che alla sua impostazione presiedono (cfr., ex*

*pluribus, C.d.S., Sez. VII, sentenza n.6787/2024)*” e che “*tale cambiamento*

*radicale delle caratteristiche essenziali del piano e dei criteri che*

*presiedono alla sua impostazione non sussiste allorquando le modifiche*

*introdotte consistano in variazioni di dettaglio che comunque ne lascino*

*inalterato l'impianto originario, ancorché in ipotesi queste siano numerose*

*sul piano quantitativo ovvero incidano in modo intenso sulla destinazione di*

*singole aree o gruppi di aree (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. IV, sentenza n.*

6944/2020)".

3.1.2. Applicando i detti principi al caso di specie, il T.a.r. ha ritenuto che “/a

*modifica in parte qua del Regolamento Edilizio, disposta in accoglimento di*

*un'osservazione presentata da privati, non ha in alcun modo alterato la*

*Variante Generale al PUG nel suo impianto fondamentale, che è rimasto*

*quello del PUG stesso”.*

3.1.3. Ha aggiunto che il requisito dell'alloggio minimo era già previsto dal previgente Regolamento Edilizio per l'attività di ospitalità turistica svolta in alloggi classificati A1 – residenziale, sicché sotto questo profilo non vi sarebbe stata alcuna modifica di regime giuridico.

3.2. La società Cleanbnb S.p.A. obietta che le modifiche apportate in sede di adozione della variante del PUG sono da considerarsi sostanziali rispetto alla versione “assunta” dalla Giunta e idonee a coinvolgere l'intero territorio comunale, sicché l'amministrazione avrebbe dovuto provvedere alla ripubblicazione ai sensi dell'art. 46 della legge regionale n. 24 del 2017.

3.2.1. L'appellante, in primo luogo, evidenzia che a partire dall'adozione (e dall'approvazione) della variante tutti gli immobili residenziali in cui insediare l'attività di case e appartamenti per vacanza dovranno essere

oggetto di mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante verso la categoria turistico – ricettiva.

3.2.1. In secondo luogo, evidenzia che le caratteristiche essenziali della variante al PUG sono mutate, dopo la presentazione delle osservazioni accolte, anche rispetto alla disciplina dell'alloggio minimo nel tessuto della Città Storica, comprensivo dell'intero centro storico del Comune di Bologna, perché - contrariamente a quanto affermato dal T.a.r. – la versione “assunta” della variante al PUG prevedeva che i requisiti dell'alloggio minimo fossero vincolanti unicamente per gli immobili della

Città Storica che avessero mutato *ex novo* la propria destinazione d'uso

verso quella residenziale, mentre gli immobili già residenziali non si

sarebbero dovuti adeguare, potendo peraltro continuare ad essere destinati

alle locazioni turistiche; invece, la versione adottata (e poi approvata) del

PUG comporta che per tale ultima destinazione sia necessario il rispetto,

nel centro storico, del requisito dell'alloggio minimo, venuto meno per gli

immobili a destinazione residenziale.

4. La censura di violazione degli artt. 43 e 46 della legge regionale 21

dicembre 2017 n. 24 e succ.mod. (*Disciplina regionale sulla tutela e l'uso*

*del territorio*) è ammissibile e fondata.

4.1. Sotto il primo profilo, è da respingere l'eccezione del Comune di Bologna di violazione del principio di specificità di cui all'art. 101 c.p.a.

Per come si evince anche soltanto dalla sintesi del gravame di cui sopra, è evidente che l'appello della Cleanbnb S.p.A. censura con distinte e chiare argomentazioni contrarie le affermazioni della sentenza secondo le quali sarebbe da escludere, nel caso di specie, l'obbligo di ripubblicazione della variante al PUG.

Anzi, le censure d'appello riguardano specificamente la mancata adeguata considerazione da parte del primo giudice dei due aspetti fondamentali che - ad avviso dell'appellante - determinano l'obbligo di ripubblicazione nel caso di specie, vale a dire l'incidenza della variante nell'intero territorio comunale e la portata innovativa rispetto alla disciplina regolamentare previgente, come meglio si dirà nel prosieguo.

Va inoltre ribadito che risponde alla natura devolutiva dell'appello che l'iter argomentativo dei motivi di primo grado, respinti dal T.a.r., sia riproposto in appello, per di più nella prospettiva critica di cui sopra.

L'eccezione di inammissibilità dell'appello per genericità va quindi respinta.

4.2. Nel merito, le modifiche apportate in sede di adozione della variante al PUG, a seguito delle osservazioni alla versione "assunta" dalla Giunta comunale non integrano "variazioni di dettaglio" sottratte all'obbligo di ripubblicazione di cui all'art. 46 della legge regionale n. 24 del 2017, anche tenuto conto di quanto previsto dall'art. 43 della stessa legge.

In senso contrario alla statuizione impugnata, rilevano i seguenti commi delle due disposizioni:

- art. 43, comma 1: *"Per l'approvazione del PUG e di tutti i piani territoriali e*

*delle relative varianti trova applicazione il procedimento disciplinato dal*

*presente capo, che risponde ai seguenti principi generali:*

- a) pubblicità e partecipazione dei cittadini alla formazione del piano;*
- b) integrazione e non duplicazione degli adempimenti e atti previsti dal*

*c) necessaria partecipazione dei livelli istituzionali a competenza più ampia al processo di approvazione dei piani, attraverso il meccanismo dell'atto*

*complesso.”;*

- art. 46, comma 1: *“L'organo consiliare dell'amministrazione procedente*

*adotta la proposta di piano, esamina e decide le osservazioni presentate*

*e tenendo conto degli esiti delle altre forme di consultazione eventualmente*

*attuate. La deliberazione è accompagnata da una prima elaborazione della*

*dichiarazione di sintesi che illustra, in linguaggio non tecnico, come si è*

*tenuto conto delle osservazioni e degli esiti delle consultazioni e le ragioni*

*per le quali sono state scelte le soluzioni previste nel piano, alla luce delle*

*ragionevoli alternative che erano state individuate. Qualora in sede di*

*decisione delle osservazioni o di esame degli esiti delle altre attività di*

*consultazione siano apportate innovazioni che modifichino in modo*

*sostanziale le caratteristiche generali della proposta di piano e i criteri*

*generalì che la connotano, l'amministrazione procedente provvede alla*

*ripubblicazione del piano.”.*

4.2.1. In tema di “innovazioni che modifichino in modo sostanziale le caratteristiche generali della proposta di piano e i criteri generali che la connotano” si era già pronunciato il parere della Regione Emilia Romagna PG/2015/494278 del 13 luglio 2015, richiamato e prodotto in giudizio dal Comune resistente (doc. 10 del fascicolo di primo grado). Nel parere si legge, tra l’altro, che le modificazioni del piano adottato “

*denominate*

*facoltative e concordate, di regola, non comportano la ripubblicazione dello*

*strumento in itinere, così da riaprire i termini per la presentazione di nuove*

*osservazioni da parte dei privati. Tale obbligo di ripubblicazione del progetto*

*sussiste solo nei casi in cui le stesse superino il limite di rispetto dei criteri*

*generalì cui è informato il piano adottato”.*

Il parere è stato espresso tenendo conto della giurisprudenza formatasi in riferimento all'art. 10 della legge n. 1150/1942 (come novellato dall'art. 3 della c.d. Legge Ponte), secondo cui sono ammissibili modifiche di strumenti adottati a seguito della presentazione di osservazioni, senza bisogno di procedere alla nuova pubblicazione del progetto, purché le modifiche apportate non comportino sostanziali innovazioni o deviazione dei criteri connotanti il piano adottato. Diversamente, ove tali limiti vengano superati, la delibera di approvazione, come una nuova adozione, richiede una ulteriore pubblicazione (così già Cons. St., Sez. IV, 13 luglio 2010, n. 4546, citata nel parere).

4.2.2. La giurisprudenza successiva ha ribadito il principio generale secondo il quale “

*la necessità di ripubblicazione del piano ... viene ritenuta*

*sussistere allorché, in un qualunque momento della procedura che porta*

*alla sua approvazione, vi sia stata una sua rielaborazione complessiva, cioè*

*un mutamento delle sue caratteristiche essenziali e dei criteri che alla sua*

*impostazione presiedono”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2009, n.

1477; id., 25 novembre 2003, n. 7782; cfr. anche la più recente Cons. Stato,

sez. IV, 19 novembre 2018, n. 6484). Si è altresì precisato che la necessità

di ripubblicazione si impone allorquando fra la fase di adozione e quella di

approvazione siano intervenuti mutamenti tali da determinare un

cambiamento radicale delle caratteristiche essenziali del piano e dei criteri

che presiedono alla sua impostazione, laddove si deve escludere che si

possa parlare di rielaborazione complessiva del piano, quando, in sede di

approvazione, vengano introdotte modifiche che riguardano la disciplina di

singole aree o singoli gruppi di aree (Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre

2018, n. 6484; cfr. nello stesso senso, Cons. Stato, VII, 5 gennaio 2024, n.

205); in altri termini, *“l’obbligo de quo non sussiste nel caso in cui le*

*modifiche consistano in variazioni di dettaglio che comunque ne lascino*

*inalterato l'impianto originario, quand'anche queste siano numerose sul*

*piano quantitativo ovvero incidano in modo intenso sulla destinazione di*

*singole aree o gruppi di aree” (così Cons. Stato, IV, 13 novembre 2020, n.*

7027; cfr., nello stesso senso, di recente Cons. Stato, IV, n. 1158/2025,

che, a sua volta, richiama Cons. Stato Sez. IV, 13 novembre 2018 n. 6392;

Sez. II, 12 ottobre 2020 n. 6055).

Va peraltro sottolineato come, ai fini dell'onere di ripubblicazione, occorre distinguere tra modifiche "obbligatorie" (in quanto indispensabili per assicurare il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento, la razionale sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato, la tutela del paesaggio e dei complessi storici, monumentali, ambientali e archeologici, l'adozione di standard urbanistici minimi), da un lato, e modifiche "facoltative" (consistenti in innovazioni non sostanziali) e modifiche "concordate" (conseguenti all'accoglimento di osservazioni presentate al piano ed accettate dal Comune), dall'altro. Mentre per le modifiche "obbligatorie" detto obbligo non sorge, poiché proprio il carattere dovuto dell'intervento rende superfluo l'apporto collaborativo del privato, superato e ricompreso nelle scelte pianificatorie operate in sede regionale e comunale, per le modifiche "facoltative" e "concordate" sussiste l'obbligo della ripubblicazione da parte del Comune, ove superino il limite di rispetto dei canoni guida del piano adottato (cfr. Cons. Stato, IV, 14 settembre

2023, n. 8324, richiamata da Cons. Stato, VII, 29 luglio 2024, n. 6787, citata nella sentenza gravata, ma relativa a fattispecie -diversa dalla presente- nella quale si è ritenuto che la modifica del piano conseguiva ad

*“un’applicazione doverosa della programmazione territoriale superiore”).*

4.3. Nel caso in esame, la vicenda amministrativa si è svolta come segue:

- con D.G.C. PG n. 174721/2023 il Comune di Bologna ha avviato il procedimento di variante generale al PUG, individuando i seguenti ambiti di

intervento: “- *promozione di interventi di neutralità climatica; - promozione di*

*interventi di riuso e rigenerazione delle aree dismesse; - controllo delle*

*qualità delle trasformazioni diffuse; incremento dell'offerta abitativa sociale;*

- adeguamento al Piano Territoriale Metropolitano; - aggiornamento degli

*strumenti di governo del territorio / ulteriori adeguamenti” e prevedendo, tra*

l'altro, che tutte le modifiche prospettate nella relazione allegata - anche

quelle che riguardavano strumenti diversi dal PUG, tra cui il Regolamento

Edilizio - sarebbero state mantenute in un unico processo (per coordinarne

al meglio finalità e contenuti) e che il procedimento di variante si sarebbe

inteso formalmente avviato, ai sensi dell'art. 45, comma 2, della L.R.

24/2017, con l'assunzione della proposta di variante (doc. 10, fasc. I grado

della ricorrente);

- nella Relazione per la consultazione preliminare del 17 marzo 2023 (doc. 11, fasc. I grado) si legge, tra l'altro, in relazione all'ambito di intervento

di *“incremento dell’offerta abitativa sociale”* quanto segue: *“L’esigenza*

*dell'amministrazione è quella di affrontare con sistemi efficaci la scarsa*

*disponibilità di alloggi disponibili per la locazione. L'obiettivo è quello di*

*agevolare, negli interventi di riuso e rigenerazione della città costruita,*

*interventi che contribuiscano all'incremento dell'offerta abitativa in*

*locazione, rivolta alle diverse categorie che oggi hanno difficoltà nel*

*reperimento di alloggi in affitto, come ad esempio ricercatori e lavoratori che*

*saranno impiegati al Tecnopolo e nelle altre attività che si svilupperanno*

*nella prospettiva della Città della Conoscenza, giovani coppie, studenti*

*provenienti da altre zone del Paese e internazionali. Ciò in una logica di*

*riduzione delle diseguaglianze e senza trascurare gli obiettivi di una città a*

*zero emissioni. Questi obiettivi non saranno perseguiti solo con questa*

*variante agli strumenti urbanistici, ma anche con un apposito “piano per*

*l'abitare" che terrà assieme politiche di diverso tipo, da quelle regolative -*

*proprie degli strumenti di pianificazione ad altre forme di incentivazione - a*

*quelle gestionali e operative, fino alla definizione di ulteriori meccanismi di*

*agevolazione*"; in coerenza con tale enunciato, la Relazione si sofferma

sull'offerta riguardante l'ERS, senza alcun riferimento, né esplicito né

implicito, all'imposizione di limiti all'insediamento di case e appartamenti

per vacanze o comunque destinati a locazioni turistiche;

- il Comune di Bologna, con D.G.C. PG n. 522099/2023, ha “assunto” la proposta di variante generale al PUG (doc. 12, fasc. I grado), lasciando immutato il R.E. rispetto alla sua versione fino ad allora vigente (per come desumibile anche dalla “Disciplina del Piano” allegata, il cui stralcio è stato prodotto come doc. 11, fasc. I grado); quindi, sono rimaste inalterate, in prima battuta, sia le definizioni delle destinazioni d’uso A1 e B2, sia quella di alloggio minimo (cosicché si sarebbe continuato a consentire l’insediamento di case e appartamenti per vacanza in immobili già residenziali, in categoria A1, e, se ricadenti nei Tessuti della Città Storica, anche privi dei requisiti dell’alloggio minimo);

- il provvedimento di assunzione della variante generale è stato pubblicato sul BURERT n. 251 del 13.9.2023 ed è stato fissato il termine del 13.11.2023 per la presentazione di osservazioni (doc. 14, fasc. I grado);

- entro tale termine, tra le altre osservazioni, è stato proposto di ricondurre tutte le locazioni turistiche (anche le case e appartamenti per vacanza) nella categoria funzionale turistico-ricettiva;
- sebbene immediatamente riferibile al R.E. e non necessitata da adeguamenti a disciplina sovraordinata, l'osservazione è stata accolta (cfr. doc.12 fasc. primo grado del Comune di Bologna) e recepita nella variante generale al PUG;
- infatti, con D.C.C. PG n. 244433/2024 (doc. 4, fasc. I grado), l'Amministrazione resistente ha "adottato" la variante generale al PUG ed ha contestualmente modificato il R.E.;
- in particolare, come detto, ha introdotto una nuova sottocategoria B3, applicabile a tutto il territorio comunale, e imposto il requisito dell'alloggio minimo nel tessuto della Città Storica per i nuovi immobili con destinazione turistico-recettiva, ma in necessaria correlazione ha modificato l'Azione 2.4 a (difendere l'abitabilità e i caratteri della città storica) del PUG, escludendo l'insediamento di attività turistiche svolte nelle unità immobiliari con la "nuova" destinazione abitativa B3 in alloggi inferiori a 50 mq. anche se conseguente a mutamento di destinazione d'uso da funzione residenziale.

4.3.1. Dato quanto sopra, è da escludere che tale ultima, contestata, modifica rientri tra quelle c.d. obbligatorie, alla stregua della giurisprudenza sopra richiamata (che fa leva sul carattere necessitato delle modifiche, già valorizzato dal precedente di questo Consiglio di Stato, II, 14 novembre 2019, n. 7839). Piuttosto si tratta di modifica c.d. concordata, poiché proposta con osservazioni di privati ed accettata dall'ente comunale, riguardo appunto ad una delibera di variante generale al PUG.

Relativamente a tale tipologia di modifiche, va ritenuto che l'art. 46, comma 1, della legge regionale n. 24/2017, vada letto in combinato disposto con l'art. 43, comma 1, della stessa legge, nella parte in cui estende il procedimento di approvazione del Piano anche alle varianti a quest'ultimo.

Siffatta estensione normativa va interpretata nel senso -relativo, non quindi assoluto- che l'<<innovazione>>, conseguente alle osservazioni ed alle

altre attività di consultazione, è “sostanziale”, perciò determinante la necessaria ripubblicazione ex art. 46 cit., ogniqualevolta l'innovazione modifichi, non tanto il Piano nel suo complesso, quanto “le caratteristiche generali” della proposta di variante e i “criteri generali” che connotano quest'ultima. In sintesi, il parametro di riferimento per decidere della portata “sostanziale” della innovazione non è il Piano nella sua interezza, né i criteri generali che hanno condotto alla sua approvazione, bensì la variante, volta a volta proposta, e i criteri generali che la sorreggono.

Si tratta di una lettura della norma della legge regionale, che ne conforma l'applicazione al dato di fatto che, nel caso di specie, non è in discussione nella sua interezza il Piano Urbanistico Generale del Comune di Bologna, bensì appunto la variante di questo, per di più nella parte in cui è destinata ad incidere nello specifico ambito di intervento di incremento dell'offerta “abitativa sociale”.

4.4. Invero, il PUG del Comune di Bologna è stato approvato con deliberazione del Consiglio Comunale DC/PRO/2021/95, PG n. 342648/2021, nella seduta del 26/07/2021 ed è entrato in vigore il 29 settembre 2021. Benché nel sistema pianificatorio delineato dalla L.R. 24/2017 il Regolamento Edilizio non si configuri come strumento urbanistico e non sia pertanto soggetto ai relativi adempimenti procedimentali, risulta dagli atti che in maniera parallela al procedimento di formazione del PUG l'amministrazione comunale condusse il procedimento di approvazione del Regolamento Edilizio, al fine di coordinare i contenuti dei due strumenti.

In particolare, il Regolamento edilizio è stato approvato con deliberazione del Consiglio Comunale DC/PRO/2020/142, PG n. 519336/2020, seduta del 07/12/2020, contestualmente all'adozione del Piano Urbanistico Generale (PUG) ed è stato successivamente modificato con deliberazione del Consiglio Comunale DC/PRO/2021/96, PG n. 342650/2021, seduta del 26/07/2021, ovvero nella stessa seduta di approvazione del PUG.

Vigenti entrambi i detti due strumenti generali, il procedimento di approvazione della variante generale è stato avviato dal Comune di Bologna al dichiarato fine di “

*aggiornare i dispositivi che l'esperienza ha*

*rilevato essere meno efficaci o comunque suscettibili di miglioramento,*

*nonché ...[di]... adeguarli alla normativa sovraordinata nel frattempo*

*intervenuta o cambiata”, ed al fine di “procedere agli aggiustamenti che*

*garantiscano una piena coerenza del PUG con il Piano Territoriale*

*Metropolitano (PTM), in una logica di maggiore armonia e coordinamento*

*con la Città Metropolitana”, con la precisazione che il processo di revisione*

degli strumenti di governo del territorio, ed in particolare del PUG “*non*

*intende coinvolgere gli obiettivi di quest'ultimo, bensì le azioni e gli*

*strumenti attraverso i quali raggiungerli, con il fine di rendere le azioni del*

*PUG (e i dispositivi contenuti negli altri strumenti) meglio aderenti alle Linee*

*programmatiche in termini di efficacia ed efficienza nel controllo delle*

*trasformazioni urbane”.*

Ne consegue che non è pertinente la giurisprudenza, richiamata anche nella sentenza gravata, secondo cui la ripubblicazione dello strumento di pianificazione generale è obbligatoria laddove la modifica oggetto delle osservazioni dei privati incida in modo da comportare una “rielaborazione complessiva” del Piano, poiché nel caso di specie l'impianto originario del PUG, quindi le sue caratteristiche essenziali e i criteri generali della sua impostazione non erano nemmeno in discussione.

4.4.1. Rilevano piuttosto le caratteristiche essenziali e i criteri generali posti a fondamento della delibera di variante, relativamente al detto ambito specifico di intervento (“

*incremento dell'offerta abitativa sociale"). Dai*

documenti di accompagnamento della proposta della Giunta di variante

generale si evince -per come sopra evidenziato- che l'amministrazione

comunale avesse inteso regolare nell'immediatezza l'offerta di Edilizia

Residenziale Sociale, rinviando piuttosto ad un apposito “piano per

l'abitare" il perseguimento dell'obiettivo generale di provvedere con (altri)

sistemi efficaci alla scarsa disponibilità di alloggi disponibili per la locazione.

In tale contesto le modifiche del PUG e quelle (dichiaratamente) collegate

del R.E. oggetto del presente contenzioso se non contrastano *in toto* con

l'impianto originario della variante e con le sue caratteristiche essenziali

tuttavia innovano in maniera significativa l'ambito di intervento suddetto,

dato che esse non concernono affatto l'ERS, bensì gli immobili di proprietà

privata, in modo che:

- l'attività di case e appartamenti per vacanza non può più essere esercitata in immobili residenziali, ma in immobili che, pur avendo le caratteristiche della civile abitazione, devono essere oggetto della nuova destinazione d'uso turistico recettiva (trasmigrando dalla sottocategoria A1 a quella B3);
- nel tessuto della Città storica tale nuova destinazione d'uso non sarà possibile per gli immobili privi dei requisiti dell'alloggio minimo.

La prima delle due innovazioni riguarda l'intero territorio comunale; la seconda, un ambito territoriale comunque di particolare rilevanza; senza però che, né l'una né l'altra, fossero necessitate dall'immediata rispondenza ad esigenze programmatiche superiori, né fossero coerenti con l'obiettivo enunciato a fondamento della variante, di assicurare, per intanto, un incremento dell'offerta di ERS.

4.4.2. Anche soltanto a voler considerare la circostanza che gli immobili a destinazione residenziale per poter essere destinati ad attività di case e appartamenti per vacanze - in disparte o meno l'obbligo di versamento del contributo di costruzione a compensazione di un carico urbanistico maggiore (che il Comune ha decisamente negato) - dovranno mutare destinazione d'uso in tutto il territorio comunale, la modifica appare tale da incidere in modo sostanziale sui criteri generali che hanno determinato l'amministrazione a proporre la variante al PUG.

4.4.3. Analogamente è a dirsi quanto alla correlata modifica dell'Azione 2.4 a del PUG e connesse modifiche del Regolamento Edilizio.

In proposito va condivisa la critica dell'appellante alla sentenza gravata nella parte in cui -dando seguito ad uno degli argomenti difensivi del Comune di Bologna- ha affermato che non vi fosse stata alcuna sostanziale innovazione rispetto alla previgente disciplina degli alloggi destinati ad attività turistico-ricettiva nel tessuto della Città storica, che si sarebbero dovuti comunque adeguare ai requisiti del c.d. alloggio minimo: in realtà, tali requisiti avrebbero dovuto essere presenti soltanto nei nuovi alloggi da immettere sul mercato con la detta destinazione (pur mantenuti nella subcategoria A1); invece, con la versione adottata (e poi approvata) del PUG e del R.E., qui contestata, i requisiti dell'alloggio minimo vengono richiesti per tutti gli immobili preesistenti che necessitano del cambio di destinazione d'uso, con portata fortemente innovativa appunto per questi ultimi -a prescindere dal fatto che gli stessi requisiti non siano richiesti per gli immobili a destinazione residenziale del centro storico (ciò, che, contrariamente a quanto assume l'appellante, non è affatto di ostacolo alla residenza c.d. permanente, o meglio alla residenza temporanea non turistica), dato tuttavia irrilevante ai fini dell'obbligo di ripubblicazione.

4.5. In relazione a tale obbligo le dette modifiche -proprio perché generali ed innovative- non avrebbero potuto essere introdotte in maniera surrettizia, o comunque non partecipata, ai sensi dell'art. 43 e 46 della legge regionale n. 24 del 2017, favorendo la proposizione di osservazioni contrarie da parte dei soggetti interessati.

5. La prima censura del primo motivo di appello va quindi accolta e, per

l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, va affermata l'illegittimità in parte qua delle delibere impugnate per mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione di cui sopra.

5.1. Accolta la prima censura del primo motivo di appello, risultano assorbiti le censure restanti dello stesso primo motivo e i restanti motivi di appello concernenti sia gli atti generali impugnati che, per illegittimità derivata, i provvedimenti di inefficacia della SCIA.

6. Atteso il carattere pluri-motivato di questi ultimi provvedimenti, impugnati perciò anche per vizi propri, non sono assorbite dall'accoglimento di cui sopra le censure del quinto motivo di appello concernenti la motivazione di inefficacia delle SCIA per difetto della procura per la loro presentazione.

6.1. Col quarto motivo del ricorso principale in primo grado, la società ricorrente ha contestato la legittimità dei provvedimenti impugnati nella parte in cui l'amministrazione comunale ha rilevato la mancata sottoscrizione digitale della procura speciale per la presentazione della SCIA rilasciata da parte del legale rappresentante della società ricorrente, oltre che la mancanza del suo documento di identità in corso di validità.

Ha dedotto che la lamentata mancanza della firma digitale rappresenta una mera irregolarità, considerato che le procure allegate alle S.C.I.A. sono dotate di firma autografa, come in altre pratiche precedentemente presentate dalla ricorrente e mai contestate.

Analogamente, l'Amministrazione resistente, secondo l'appellante, non avrebbe avuto necessità di richiedere il documento di identità, dato che era già in suo possesso.

6.2. Il motivo è fondato solo in parte.

6.2.1. Appare invero irrilevante la circostanza che, in altre occasioni, la stessa amministrazione avesse ritenuto sufficiente la firma in formato analogico, dato che, in attuazione del D.P.R. n. 160/2010 la presentazione della Segnalazione Certificata d'inizio attività (S.C.I.A./ Comunicazione di competenza del S.U.A.P.) avviene in forma telematica, tramite la

piattaforma regionale Accesso Unitario.

La circostanza che in precedenti pratiche la procura sia stata prodotta in forma analogica, senza che siano state sollevate obiezioni da parte dell'amministrazione comunale, non costituisce elemento per far ritenere valida tale modalità per la presentazione di pratiche diverse.

La procura speciale per la relativa presentazione avrebbe dovuto essere rilasciata con firma apposta dal legale rappresentante della società con la modalità telematica (come d'altronde richiesto dal modulo predisposto dall'amministrazione) ed accompagnata dal documento di identità di quest'ultimo.

La copia del documento d'identità del delegante è infatti necessaria per comprovare, attraverso il collegamento con l'atto (delega), la paternità dello stesso, sicché la trasmissione del documento in precedenti occasioni e per finalità diverse dal conferimento del potere di rappresentanza con riguardo alle S.C.I.A. dichiarate inefficaci non è idonea a garantire la finalità di certezza documentale a cui presidio è posta la norma dell'art. 38, comma 3, del D.P.R. n. 445 del 2000.

6.2.2. In mancanza, tuttavia, dei detti due adempimenti, l'amministrazione comunale avrebbe dovuto richiedere alla società istante di regolarizzare la procura speciale con apposizione di firma digitale e produzione del documento di identità del delegante, trattandosi, all'evidenza, di irregolarità sanabile, mediante una sostanziale ratifica dell'operato del soggetto delegato.

6.3. In tali limiti il motivo, così come riproposto in appello, va accolto.

7. In conclusione, in riforma della sentenza di primo grado ed in accoglimento del ricorso principale e del ricorso per motivi aggiunti proposti dalla società Cleanbeb S.p.A., vanno annullati gli atti impugnati, per i motivi e nei limiti corrispondenti alle censure accolte.

7.1. Risultano assorbiti i restanti motivi del ricorso e i motivi aggiunti del primo grado.

8. La natura della decisione di accoglimento per ragioni attinenti al mancato integrale rispetto delle garanzie partecipative - impregiudicato il merito delle scelte pianificatorie e regolamentari dell'amministrazione comunale - consente di compensare per giusti motivi le spese processuali dei due gradi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie limitatamente ai motivi primo e quinto così come specificato in motivazione, assorbiti i restanti, e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, accoglie i corrispondenti motivi del ricorso principale e del ricorso per motivi aggiunti, assorbiti i restanti, ed annulla gli atti impugnati, nei limiti corrispondenti alle censure accolte.

Compensa interamente tra le parti le spese dei due gradi di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

Annamaria Fasano, Consigliere

