

LE VILLE UTILIZZATE PER L'ORGANIZZAZIONE PROFESSIONALE DI EVENTI SONO SORGENTI SONORE FISSE

DI LINDA GAVONI

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. IV, 14 marzo 2023, n. 634 – Pres. Nunziata; Est. Di Mario – OMISSIS (avv. Murgia) c. Comune di OMISSIS (avv. Piatti, Ogliaroso, Tafuri e Romoli Venturi) e nei confronti di OMISSIS (avv. Cardarelli) e OMISSIS (avv. Linzola e Maesani)

Una villa al cui interno vengono offerti in modo sistematico servizi complementari ulteriori rispetto al godimento della res locata (quali ad esempio l'ospitalità ed il catering riferiti ad un numero non trascurabile di persone) rientra nell'alveo delle attività ricettive: tale circostanza rileva non solo in merito all'applicazione del corretto schema legale alla luce della vigente legislazione regionale lombarda sul turismo (trattasi di struttura ricettiva non alberghiera e non di locazione turistica breve) ma – soprattutto – in relazione al rispetto della normativa sull'inquinamento acustico di cui alla l. n. 447/1995. Trattasi, infatti, di una struttura ricettiva dedita ad attività ricreative, qualificata come sorgente sonora fissa ex art. 2, comma 1, lett. c) della legge quadro citata e, pertanto, soggetta ai rigorosi controlli comunali preventivi (art. 6 L. n. 447/1995) e successivi (art. 14 della medesima legge) rispetto all'esercizio di tali attività.

❖ Il caso

Mediante la proposizione del ricorso avverso l'atto conclusivo del procedimento volto ad accertare la conformazione dell'attività di locazione turistica breve svolta all'interno di una villa adibita – in particolare – all'organizzazione professionale di eventi, le parti ricorrenti hanno chiesto l'annullamento previa sospensione dell'ordine emanato dall'amministrazione comunale nel cui territorio è ricompreso il compendio immobiliare dei controinteressati (rispettivamente proprietario e conduttore della villa), ritenendo le verifiche e gli accertamenti condotti non soddisfattivi della reale attività svolta nella villa e dell'effettiva tipologia di servizi prestati.

Più precisamente, sono state ravvisate – tra le altre – le seguenti eccezioni di merito:

- (i) violazione degli artt. 6, 8 e 14 della L. n. 447/1995 (Legge quadro sull'inquinamento acustico); violazione degli artt. 3 e 4 d.p.c.m. 14.11.1997 nonché degli artt. 32, 41 e 42 Cost. e dell'art. 8 CEDU; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e illogicità manifesta, dal momento che molteplici circostanze fattualiⁱ, debitamente suffragate da rilievi acustici, avrebbero evidenziato come le immissioni acustiche prodotte

risultino incompatibili con la destinazione d'uso (ndr. residenziale) dell'ambito in cui è inserita la villa;

- (ii) violazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione; violazione dell'art. 1, comma 2-bis L. n. 241/1990, giacché gli approfondimenti svolti dall'amministrazione comunale – limitandosi a confermare gli esiti dell'unico e solo sopralluogo eseguito dalla Polizia Locale – avrebbero avvallato l'erronea riconducibilità delle attività svolte all'interno della villa nell'ambito della locazione turistica breve anziché nell'ambito dell'attività ricettiva, in difformità a quanto prescritto dal Legislatore lombardoⁱⁱ.

Secondo l'amministrazione resistente, entrambe le eccezioni contestate sono da ritenersi infondate.

Rispetto al primo motivo di ricorso viene, infatti, evidenziato che *“né le norme applicabili alla fattispecie [...], né il provvedimento gravato farebbero alcun riferimento al tema dei rumori o delle immissioni eventualmente prodotte come conseguenza dell'attività di locazione turistica breve”*.

Per quanto concerne invece la seconda criticità ravvisata dalle parti ricorrenti, secondo il Comune l'istruttoria condotta è da ritenersi completa ed esaustiva, al pari della motivazione dell'atto conclusivo del procedimento oggetto di impugnazioneⁱⁱⁱ.

Parimenti, le società controinteressate hanno escluso *tout court* l'esercizio di qualsivoglia attività ricettiva all'interno della villa, ribadendo di non aver operato alcun cambio di destinazione d'uso dell'immobile ed evidenziando come gli eventi organizzati al suo interno si connoterebbero quali feste private non aperte al pubblico, pertanto non soggette alla disciplina T.U.L.P.S. né alla L. n. 447/1995.

❖ *Le valutazioni del giudice amministrativo*

Il giudice di prime cure ha ritenuto fondati entrambi i motivi di ricorso, evidenziando come l'errata (ed incompleta) istruttoria effettuata dall'amministrazione comunale abbia condizionato sia la corretta qualificazione dell'attività effettivamente svolta all'interno della villa, sia l'applicazione al caso di specie delle previsioni normative in tema di controlli dell'ente pubblico territoriale poste dalla L. n. 447/1995, previsioni particolarmente dettagliate e stringenti nel caso di struttura ricettiva dedita ad attività ricreative qualificata dal Legislatore come sorgente sonora fissa ex art. 2, comma 1, lett. c) della citata legge quadro.

In via preliminare, il G.A. ha sottolineato come affinché possa parlarsi di 'locazione turistica' gli aspetti che ne contraddistinguono le fattispecie (e che devono necessariamente sussistere) sono *“il godimento dell'immobile, sotto il profilo civilistico, e l'esclusione di attività ricettiva e della prestazione di servizi alberghieri, sotto il profilo amministrativistico”*^{iv}.

Ebbene, nonostante le società controinteressate abbiano *illo tempore* avviato il procedimento per l'esercizio dell'attività di locazione turistica breve, nel caso di specie non sono state adeguatamente valutate dall'amministrazione comunale la tipologia dei servizi effettivamente prestati (la locazione risulta infatti essere strumentale ed accessoria rispetto allo svolgimento di attività quali l'ospitalità ed il *catering* di un numero non trascurabile di persone), così come la reale capacità ricettiva della struttura.

Più specificamente, elementi quali:

- (i) l' idoneità ad ospitare fino a 400 persone nonché ad accogliere fino a 160 persone per la ristorazione
- (ii) l'istanza presentata agli uffici competenti volta ad ottenere i necessari titoli edilizi per la realizzazione di una sala da ballo

comprovano, nei fatti, un' ampia offerta di servizi alla persona, i quali implicano necessariamente la riconducibilità dell' attività svolta a quelle ricettive^v.

Appurato, pertanto, il difetto di istruttoria relativamente alla tipologia dei servizi effettivamente prestati – con conseguente annullamento parziale dell'atto impugnato ed obbligo di riesame della condizione dei luoghi) – assumono poi particolare rilievo le considerazioni del G.A. in ordine alle immissioni acustiche provenienti dalla villa, giacché “*una cosa è lo svolgimento di feste di compleanno tra i conduttori degli immobili ed un numero di persone proporzionato allo spazio dell' appartamento*”, altra cosa è lo svolgimento professionale e continuativo di attività ludico ricreative quali matrimoni, feste e compleanni.

Quando venga ravvisata, infatti, la seconda tipologia di utilizzo di un immobile^{vi}, quest'ultimo dev'essere ricondotto tra le infrastrutture adibite ad attività ricreative ex art. 6, comma 1, lett. d) e g) della L. n. 447/1995 in qualità di sorgente sonora fissa^{vii}.

In concreto, questo implica l' esercizio da parte degli enti locali di poteri di controllo e vigilanza in particolarmente stringenti rispetto all' attività esercitata: basti ricordare, ad esempio, che il Legislatore prevede che le domande per il rilascio di concessioni edilizie relative a nuovi impianti ed infrastrutture adibite ad attività produttive, sportive e ricreative nonché a postazioni di servizi commerciali polifunzionali, così come dei provvedimenti comunali che abilitano all' utilizzazione dei medesimi immobili ed infrastrutture, nonché le istanze di licenza o di autorizzazione all' esercizio di attività produttive debbano essere necessariamente corredate da idonea documentazione di previsione di impatto acustico (art. 8, comma 4 della legge quadro), assegnando alle amministrazioni comunali le relative funzioni di controllo preventivo. Del pari, spettano sempre ai Comuni le attività di verifica circa l' osservanza continua delle disposizioni in materia di contenimento dell' inquinamento acustico prodotto dal traffico veicolare e dalle sorgenti fisse (art. 14, comma 2 della legge quadro).

ⁱ I ricorrenti alludono alla preparazione degli eventi (circa 24 in 120 giorni di attività nella stagione estiva 2022), al traffico connesso con gli eventi (tra l' altro va evidenziata un' oggettiva carenza di standard urbanistici, dati nello specifico dall' assenza di parcheggi), al concreto svolgimento degli stessi e all' ampia gamma di servizi accessori (in particolare servizi alla persona) offerti dalle società controinteressate.

ⁱⁱ Il riferimento è alla L.R. Lombardia n. 27/2015 recante “Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo” (in particolare l' art. 18 della legge *de qua*) nonché al relativo regolamento regionale attuativo n. 7/2016.

ⁱⁱⁱ A comprova del proprio corretto *agere* amministrativo, l' amministrazione comunale ha evidenziato come il SUAP, competente in ordine al procedimento amministrativo di autorizzazione all' esercizio dell' attività di locazione breve, ravvisando la pubblicizzazione sul sito Internet di servizi complementari ulteriori rispetto a quelli strettamente connessi al godimento dell' immobile, abbia inibito - proprio mediante l' ordine di conformazione attività impugnato - lo svolgimento e la pubblicità online di detti servizi. In realtà, come evidenziato dal giudice di prime cure, la mera riduzione della gamma dei servizi offerti sulle piattaforme di *marketing* virtuali non è certo un elemento sufficiente a ricondurre le caratteristiche dell' offerta complessivamente intesa al *genus* della locazione turistica breve: al di là dello schema legale indicato dal privato è, infatti, necessario operare un accertamento concreto dei servizi effettivamente prestati e degli spazi a disposizione dei turisti per poter appurare (o escludere) la natura ricettiva di una data struttura.

^{iv} Facendo rinvio alla giurisprudenza civile (*ex multis*, Corte Cass. civ., Sez. VI, 20 marzo 2014, n. 6501; Trib. Firenze, Sez. II, 6 ottobre 2017, n. 3188), il G.A. evidenzia come “la locazione per finalità turistiche consiste nella concessione in

godimento di un immobile arredato accompagnata dalla prestazione dei soli servizi direttamente inerenti al godimento della res locata (somministrazione di acqua, luce e gas) e non anche di carattere personale".

^v Ogni altra classificazione determinerebbe, infatti, la "trasformazione della locazione turistica breve in un'attività ricettiva con conseguente stravolgimento del sistema di offerta turistica e la violazione del principio di concorrenza leale tra imprese, che è sotteso alla disciplina regionale in materia turistica assieme al principio di tutela del consumatore".

^{vi} Come nel caso di specie.

^{vii} Secondo l'art. 2, comma 1, lett. c) della L. n. 447/1995 costituiscono sorgenti sonore fisse "gli impianti tecnici degli edifici e le altre installazioni unite agli immobili anche in via transitoria il cui uso produca emissioni sonore; le infrastrutture stradali, ferroviarie, aeroportuali, marittime, industriali, artigianali, commerciali ed agricole; gli impianti eolici; i parcheggi; le aree adibite a stabilimenti di movimentazione merci; i depositi dei mezzi di trasporto di persone e merci; le aree adibite ad attività sportive e ricreative".