

Le “locazioni brevi” e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del “governo del territorio”*

*Davide Tumminelli***

1. Introduzione: le cd. “locazioni brevi” e le peculiarità fattuali del fenomeno

Il presente contributo sarà focalizzato sul fenomeno delle cd. “locazioni brevi”¹, sviluppatosi in seguito all’affermazione di alcune piattaforme (la più celebre delle quali è sicuramente *Airbnb*), che ha ridefinito in profondità l’offerta turistica e l’assetto territoriale di molte città italiane². Facendo generale riferimento al contesto dell’economia collaborativa e a quello specifico del cd. *home sharing*, è stata evidenziata, nei primi studi sull’argomento, la capacità positiva di diversificazione e implementazione dell’attività turistica, a beneficio dell’economia locale³. La peculiarità

* Il presente contributo costituisce l’ampliamento dall’intervento effettuato al *Congreso Internacional Gobierno Locales y Economía Colaborativa*, tenutosi il 19 e 20 maggio 2022 presso l’*Universidad de Jaén* (Spagna) e i cui atti sono stati pubblicati in Spagna nell’opera: E. CARBONELL PORRAS (dirigida por), LOURDES DE LA TORRE MARTÍNEZ (coordinada por), *Gobiernos locales y economía colaborativa*, Madrid, Iustel, 2022.

** Dottorando di Ricerca presso l’Università degli Studi di Ferrara

¹ Le locazioni brevi, come da ultimo definite dal d.l. 24 aprile 2017, n. 50, sono quei contratti aventi ad oggetto «locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, *ivi* inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell’esercizio di attività d’impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali *online*». Il d.l. non riguarda espressamente la materia locatizia o turistica, ma contiene disposizioni di natura tributaria, volte a contrastare l’evasione fiscale.

² Per un quadro riassuntivo con riferimento alle caratteristiche del fenomeno nelle principali città italiane si veda: *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione, working papers*, 12, 2021, in *Urban@it*, pp. 274-325.

³ S. SHEPPARD, A. UDELL, *Do Airbnb properties affect house prices? Working paper Williams College Department of Economics*, in *web.williams.edu*, 2016, p. 5 e la letteratura *ivi* indicata.

Per quanto riguarda l’Italia, secondo i dati forniti dall’Aigab (Associazione italiana gestori affitti brevi), le circa 650 mila abitazioni utilizzate per le “locazioni brevi” hanno prodotto un guadagno pari a 10,4 miliardi di euro nel 2021 e 9,7 miliardi nei primi 9 mesi del 2022 (https://www.repubblica.it/economia/affari-e-finanza/2022/10/31/news/meno_alberghi_piu_affitti_brevi_650_mila_case_sono_ormai_sui_portali-371962470/).

del fenomeno in discussione può essere rintracciata nell'incontro tra chi offre e chi cerca un alloggio turistico per mezzo di una piattaforma *online*, che garantisce sia una cospicua riduzione dei costi sia una diretta intermediazione tra privati, con una facilità mai verificatasi prima nei rapporti di questo specifico settore.

Sono tuttavia progressivamente emerse diverse problematiche collegate a queste nuove attività economiche, capaci di produrre ricadute negative non solo all'interno dello stesso settore turistico, ma anche sugli equilibri inerenti agli interessi pubblici di natura territoriale protetti dagli enti locali⁴.

Il tema, estremamente complesso e interdisciplinare, si presta ad essere esaminato su più piani. Diviene allora essenziale individuare e delimitare l'ambito giuridico oggetto di analisi.

2. Il riparto delle competenze legislative nella Costituzione, la complessità e le peculiarità giuridiche del fenomeno

Per quanto riguarda la competenza legislativa anche solo in parte attinente alle "locazioni brevi", va premesso che nel nostro ordinamento l'assetto delle competenze risulta piuttosto articolato⁵.

Già il mero dato letterale offerto dalla Costituzione, infatti, offre un chiaro indizio di quello che è oggi il complesso quadro normativo. Complessità che può facilmente sfociare in complicazione⁶, laddove sia sulla base

⁴ N. PICA, *Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e sharing economy. Il caso delle locazioni turistiche (cd. home sharing)*, in *questa Rivista*, 4, 2020, p. 896 ss.; E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, 3, 2020, p. 550.

⁵ La materia turistica, inizialmente demandata dalla Costituzione del 1948 alla competenza concorrente tra Stato e Regioni (in virtù del richiamo operato dal comma 1 alla materia del "turismo ed industria alberghiera"), oggi figura nell'alveo della potestà legislativa residuale regionale ai sensi dell'art. 117, comma 4 Cost. È poi da sottolineare che in capo alle Regioni permane intestata anche la competenza legislativa in materia di commercio, anch'essa di potestà regionale residuale ex art. 117, comma 4, Cost. Rientrano, invece, tra le materie concorrenti tra Stato e Regioni quelle del «governo del territorio» (all'interno della quale è ormai fatta rientrare pacificamente la materia urbanistico-edilizia) e quella del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», mentre tra le materie di competenza esclusiva statale che vengono qui in rilievo non può essere dimenticata quella inerente alla disciplina dell'«ordinamento civile» (art. 117, comma 2, lett. l) Cost.).

⁶ Sulla differenza tra complessità e complicazione amministrativa si veda: M. BOMBARDELLI, *Alcune considerazioni sulla complessità amministrativa (...che è diversa dalla complicazione)*, in *Ridiam.it*, 2018.

del profilo della densità delle materie che sotto quello della frammentarietà dei titoli legittimanti, appare estremamente difficoltosa l'esatta individuazione del legislatore – statale o regionale – chiamato a dettare una disciplina delle “locazioni brevi”, nonché l'esatta individuazione, in questo contesto, dei “decisori delle politiche urbane”.

A questo quadro articolato si aggiunge la sottrazione operata dalla giurisprudenza costituzionale di sempre più porzioni di materie di competenza regionale in favore del legislatore nazionale, attraverso il riconoscimento delle materie cd. “trasversali”⁷ di competenza statale esclusiva ex art. 117, comma 2 Cost. (in cui ben può inquadarsi la materia dell'ordinamento civile), nonché in virtù di un'interpretazione assai ampia della materia “tutela della concorrenza”⁸, essenziale, tra l'altro, per realizzare lo specifico vincolo imposto dall'art. 117, comma 1 Cost⁹.

Premesso il contesto costituzionale, si osserva sin d'ora che gli interventi legislativi riguardanti le “locazioni brevi” si sono concentrati maggiormente sui profili tributari e strettamente turistici.

Proprio l'esercizio della competenza in “materia turistica” da parte delle Regioni espone il fenomeno a molta incertezza dato che, come chiarito più volte dalla Corte costituzionale, in questa materia può sempre essere esercitata la cd. “chiamata in sussidiarietà”¹⁰.

⁷ Questo concetto è stato coniato in dottrina (e poi utilizzato anche in giurisprudenza) per individuare materie esclusive statali che sono divenute titolo di intervento trasversale anche nelle materie di competenza residuale regionale. Cfr. G. FALCON, *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1252 ss.; F. BENELLI, *La «materializzazione» delle materie*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 83 ss. Proprio la materia turistica, peraltro, è stata oggetto della proliferazione di questo meccanismo (Corte cost., n. 20 marzo 2009, n. 76; In 16 marzo 2007, n. 88 e In. 1° giugno 2006, n. 214, tutte in *giurcost.org*).

⁸ G. TAGLIANETTI, *Regolazione del territorio e limiti all'iniziativa privata: il rapporto tra pianificazione urbanistica e disciplina del commercio, alla luce della normativa tendente alla liberalizzazione delle attività economiche*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2, 2017, p. 57.

⁹ Il quale dispone che: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

¹⁰ Cfr. C. LOSAVIO, *La fragile residualità della materia “turismo”: un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in *pofit*, p. 8. In proposito, la dottrina ha anche osservato che nella disciplina del turismo si è assistito ad una sorta di “chiamata in sussidiarietà *ante litteram*” poiché le Regioni «si sono viste non soltanto restringere il loro dominio orizzontale sui contenuti, ma anche condizionare l'esercizio della loro funzione legislativa alla deduzione dei principi fondamentali da ogni legge statale vigente in materia». (L. DEGRASSI, *La “chiamata in sussidiarietà”*

Osservando, però, le problematiche emergenti (cui si farà cenno nel successivo paragrafo), va segnalato che il più grande tema inerente alla sfida posta da queste nuovissime forme di attività pare individuabile nell'impatto che esse hanno sullo stato dei luoghi e sull'assetto urbanistico-edilizio delle città¹¹.

Per tentare di risolvere il conflitto, può risultare utile richiamare la sentenza della Corte costituzionale 22 luglio 2010, n. 278, divenuta celebre per ben altre questioni giuridiche, ma che dichiarò anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 9, della l. n. 99 del 2009¹². La dichiarazione di illegittimità costituzionale seguì alla considerazione della Corte secondo cui la nuova qualificazione della materia del "governo del territorio" facesse prevalere la materia nei casi in cui il fulcro della norma fosse individuabile nella localizzazione di impianti o attività (termini intesi in senso ampio), nonché nella rilevanza urbanistica di specifiche strutture turistico-ricettive.

Individuata la materia legislativa prevalente, nella stessa sentenza, il Giudice delle Leggi stabilì anche che, considerate le previsioni del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (d'ora in avanti TEUD), le quali sanciscono il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo, un'ulteriore previsione statale che annulli il margine di apprezzamento su specifiche attività ai fini urbanistico-edilizi, sulla base di un mero dato oggettivo e senza lasciare alcun margine di apprezza-

di profili di politica economica nell'ambito del "turismo". Un vulnus alla natura residuale della materia?, in *Foro amm. CDS*, 2009, p. 1184 ss.).

¹¹ Più di un dubbio può quindi esser sollevato in merito alla qualificazione del profilo competenziale inerente alla disciplina delle "locazioni brevi". Richiamando, infatti, quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza (e ciò che appare ormai pacifico anche in dottrina), la materia del "governo del territorio" identifica «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività – ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» (Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196); Si vedano anche: Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307 e la ben più famosa Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 362, tutte in *cortecostituzionale.it*.

¹² Il quale stabiliva che «Nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimesaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici».

mento alle Regioni, presenta carattere di norma di dettaglio e quindi contrastante con l'art. 117 Cost.

Laddove, invece, non si possa rispettare un'impostazione interpretativa orientata all'attribuzione per "materia prevalente", sussistendo un intreccio di competenze inscindibile, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale la normazione statale andrebbe demandata (per la definizione dei profili generali) a procedimenti informati al principio di leale collaborazione. Qualsiasi intervento dovrebbe dunque essere approvato «previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome»¹³. Solo grazie a una collaborazione effettiva sarebbe infatti possibile non sacrificare oltre lo strettamente necessario le competenze legislative regionali inerenti alla *governance* dei luoghi e degli spazi urbani.

Specifici dubbi sulla competenza legislativa inerente alla materia del "governo del territorio" possono anche sussistere se si considera la possibile finalità di proteggere i centri storici delle città in quanto beni paesaggistici¹⁴. È vero che la Corte costituzionale, in merito alla potestà legislativa statale paesaggistica ha previsto che questa «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali»¹⁵, ma il fulcro del tema in discussione non può essere limitato ai centri storici e va inquadrato in una dimensione di ottimizzazione degli usi e delle trasformazioni del territorio propria della funzione urbanistica¹⁶. La tutela paesaggistica non è esclusa dunque, ma si affianca e integra la disciplina urbanistico-edilizia

¹³ Corte cost., 1 gennaio 2016, n. 1, avente ad oggetto la disciplina dei cd. "*condbotef*". Questo orientamento è stato ribadito anche nella sentenza Corte cost., 11 febbraio 2016, n. 21, riferita alla disciplina dei cd. "*marina resort*", entrambe in *cortecostituzionale.it*. In dottrina, su tali aspetti, si veda: A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. Cost.*, 1, 2016, p. 15 ss. Sull'importanza degli strumenti di collaborazione e coordinamento in un "sistema plurilivello" si veda: C. TUBERTINI, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *questa Rivista*, num. spec., 2020 p. 89 ss.

¹⁴ Cfr. S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2, 2015.

¹⁵ Corte cost. 7 luglio 2007, n. 367 in *cortecostituzionale.it*.

¹⁶ In questa chiave di lettura in dottrina è stata evidenziata la funzione di supplenza degli strumenti urbanistici, chiamati anche a perseguire finalità di protezione ambientale, così A. SERA, *Riflessioni in tema di governo delle città d'arte: esigenze, obiettivi, strumenti*, in *Aedon*, 1,

attuale che già prevedrebbe (se attuata) margini d'azione e di tutela per gli enti locali nell'esercizio del proprio potere di pianificazione.

Spostandosi proprio sulle funzioni amministrative e sul "potere di governo del territorio", va sicuramente citata come "direttrice" un'altra sentenza della Corte costituzionale¹⁷, ove sono stati individuati i presupposti di una norma che produca una riduzione dell'ampiezza dei poteri pianificatori comunali e che sposti, in virtù del principio di sussidiarietà, una parte di funzioni a un livello superiore. In questi casi sembrerebbe sempre necessario svolgere un giudizio di proporzionalità sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore (con specifico riferimento alla necessità, all'adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti). Nell'ambito delle "locazioni brevi", dunque, un eventuale intervento legislativo ispirato alla logica dell'accentramento delle funzioni dovrebbe: a) essere giustificato da un preminente interesse pubblico non perseguibile esclusivamente a livello locale; b) non paralizzare in alcun caso l'esercizio della funzione urbanistica comunale escludendo che gli enti locali possano porre in essere scelte ulteriori e coerenti con l'obiettivo perseguito dal legislatore; c) essere in ogni caso preceduto da una valutazione preventiva che stabilisca se l'intervento inerisca a tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie (o solo ad alcune) e che individui le modalità di intesa e i centri di confronto tra i vari attori istituzionali.

Fatte queste premesse che saranno trattate approfonditamente nel resto del contributo, si vuole chiarire che l'obiettivo del presente lavoro, tralasciando sia gli aspetti strettamente connessi all'attività contrattuale posta in essere tra *host* e turista con l'intermediazione della piattaforma *online*, sia gli aspetti attinenti ai profili commerciali e tributari, è quello di approfondire la legislazione italiana e, soprattutto, quella inerente al "governo del territorio", per vagliare l'approccio che il legislatore ha avuto in questi primi anni di forte sviluppo e, in contemporanea, gli strumenti concessi (o meno) dall'ordinamento agli enti locali per disciplinare, regolare e controllare il fenomeno.

2008, e P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici, ricostruttivi di un sistema complesso*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 38-39.

¹⁷ Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179, in *cortecostituzionale.it*.

3. Il potere di “governo del territorio” e le “locazioni brevi”

Per ribadire che l'argomento in discussione non può essere analizzato solo con riferimento all'attività turistica e per far emergere la stretta correlazione tra il fenomeno delle “locazioni brevi”, l'assetto del territorio e il potere amministrativo preposto, basti volgere lo sguardo all'impatto prodotto sulle città dal forte propagarsi del fenomeno in analisi. Negli ultimi anni, infatti, molte abitazioni sono state gradualmente sottratte alla loro funzione residenziale per essere locate proprio tramite piattaforme digitali¹⁸. In studi condotti sul mercato immobiliare di alcune città, ad esempio, è stato stimato che al raddoppio degli annunci su *Airbnb* corrisponda un aumento dei prezzi delle abitazioni compreso tra il 6 e l'11%¹⁹, mentre in altri lavori di approfondimento del fenomeno è stato osservato che complici, da un lato, la riduzione delle abitazioni ad uso residenziale, e, dall'altra, la maggiore redditività dell'uso turistico²⁰, si è assistito ad un progressivo abbandono di intere zone urbane da parte dei residenti²¹ o di specifiche categorie²² (lavoratori, studenti etc.). E ciò

¹⁸ Sull'impatto che le mutazioni d'uso degli immobili hanno avuto su alcune città europee si vedano: J. VAN HAAREN, S. VERMEULEN, J. KLIJS, K. KOENS, J. BIJL, *Short-term accommodation rental in Amsterdam. An empirical investigation of statistical correlations between short-term rental, housing prices and quality of life index*, European Commission, DG for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/cf2a7bed-c995-11eb-84ce-01aa-75ed71a1>; T. DUSO, C. MICHENSEN, M. SCHÄFER, K. DUCBAO TRAN, *Airbnb and Rental Markets: Evidence from Berlin*, CEPR Discussion Paper n. DP16150, 2021, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3846265;

¹⁹ S. SHEPPARD, A. UDELL, *Do Airbnb properties*, cit., p. 39.

²⁰ Come si sottolineerà oltre, l'effettivo cambio di destinazione, nel nostro Paese avviene solo “di fatto”, non essendo generalmente previsto il cambio d'uso.

²¹ G. CONTU, V. RUNDEDDU, *Gli indicatori della sostenibilità e il turismo sommerso: il caso di Airbnb nelle città italiane*, in G. TAGARELLI, F. TORCHIA (a cura di), *Turismo, Paesaggio e Beni Culturali*, Canterano, Aracne, 2021, p. 422.

²² Per quanto riguarda l'impatto delle “locazioni brevi” sulle peculiarità sociali e urbane delle città italiane, si veda l'esempio bolognese osservabile nel Report *Indagine sul mercato degli alloggi in locazione nel comune di Bologna* realizzato dall'Istituto Cattaneo nel 2017 (<https://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/04/Indagine-sul-mercato-degli-alloggi-in-locazione-Bo.pdf>), da cui emerge chiaramente la tendenza dei proprietari di immobili ad abbandonare del tutto le locazioni di medio/lungo periodo (solitamente offerti a lavoratori e studenti universitari) a scapito proprio dell'attività oggetto di analisi nel presente contributo.

senza dimenticare la difficile convivenza, nello stesso stabile, di abitazioni residenziali e altre (almeno di fatto) turistiche²³.

Nonostante queste evidenti criticità, nella prassi dei rapporti inter-istituzionali odierni – pur in vigenza del riparto di competenze e funzioni emerso nel precedente paragrafo – si è assistito a una profonda “timidezza regolatoria” sull’intero fenomeno in analisi. Ciò in virtù anche dell’approccio statale. Nell’attesa di un intervento legislativo a carattere nazionale, più volte preannunciato²⁴, mai realizzato e avallato persino dalla stessa *Airbnb*²⁵, le differenti maggioranze e i differenti governi succedutisi non hanno mancato di difendere tale ambito d’intervento dinanzi ai rari “sconfinamenti” regionali²⁶.

Risulta dunque essersi prodotto una sorta di “riparto vivente” di competenze e funzioni in cui le Regioni e gli enti locali svolgono un ruolo marginale e che, nonostante la costante attenzione dell’opinione pubblica sul fenomeno, parrebbe essere oggi fortemente carente²⁷.

²³ Si veda ad esempio la recente sentenza della Corte d’Appello di Milano, sez. III, 13 gennaio 2021, n. 93, in cui un condominio aveva citato in giudizio i proprietari di un appartamento chiedendo la contrarietà al regolamento condominiale dell’utilizzo dell’unità immobiliare per porre in essere “locazioni brevi”.

²⁴ Da ultimo si segnala l’impegno dell’attuale Ministra del Turismo Daniela Santanchè, che ha plurime volte dichiarato l’intenzione da parte del Governo di adottare una regolazione nazionale del settore. Di recente, sulla scia di quanto affermato, l’Ufficio legislativo del Ministero del Turismo ha licenziato un “testo base” da cui partire nell’elaborazione della normativa, che è stato condiviso con gli operatori economici e i cui tratti essenziali saranno riassunti nell’ultimo paragrafo del presente contributo. Cfr. *Ddl affitti brevi: «Minimo due notti nei comuni turistici e sanzioni agli abusivi»*, in https://www.ilsole24ore.com/art/dl-affitti-brevi-minimo-due-notti-comuni-turistici-e-sanzioni-abusivi-AE1J2FZD?refresh_ce=1, 30 maggio 2023.

²⁵ Si veda il comunicato ufficiale della Società pubblicato al seguente link: <https://news.airbnb.com/it/airbnb-affitti-brevi-si-a-regole-nazionali-e-tutele-per-i-centri-storici/>.

²⁶ Si vedano in particolari i lavori parlamentari relativi all’approvazione della l. 28 giugno 2019, n. 58 (<https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=1807&sede=&tipo=>), di conversione del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 e in special modo del suo art. 13-*quater*, recante *Disposizioni in materia di locazioni brevi e attività ricettive* e la previsione, al comma 4, di una banca dati degli immobili destinati alle locazioni brevi (che ha poi portato alla vera e propria creazione della “Banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi” con d.m. 29 settembre 2021, n. 1782). In questa previsione legislativa (e non in specifiche competenze già possedute) è infatti rintracciata la legittimazione regionale a creare ulteriori forme di semplificazione per il controllo e il monitoraggio, anche a livello urbanistico, delle “locazioni brevi”.

²⁷ L’attività di limitazione e controllo della diffusione indiscriminata delle “locazioni brevi”, risulta infatti estremamente inefficace, soprattutto se letta in chiave comparata con gli altri ordi-

Il legislatore regionale ha infatti continuato a porsi pressoché esclusivamente nella sola limitata prospettiva della materia del turismo. Le leggi regionali che disciplinano l'attività ricettiva, pur contenendo disposizioni che pongono alcune limitazioni e condizioni in relazione alle figure all'interno delle quali è possibile racchiudere in parte il "fenomeno *Airbnb*": il *bed and breakfast*, l'esercizio gestito dall'affittacamere e le case vacanze²⁸, paiono aver comunque rinunciato alle loro prerogative in materia urbanistico-edilizia.

In assenza di un quadro normativo di questo tipo non sembrano sussistere rilevanti ostacoli all'ampliamento indiscriminato delle "locazioni brevi" nei territori urbani. Una osservazione, questa, che può facilmente essere riscontrata nel costante aumento del numero di immobili locati tramite le piattaforme digitali²⁹ e nel sempre minor numero di *host* che gestisce la maggioranza degli annunci nelle città italiane³⁰.

In questo senso, l'attenzione va posta sulla scelta, operata da quasi tutte le leggi regionali considerate, di qualificare in termini residenziali la destinazione d'uso delle unità immobiliari per lo svolgimento di attività extralberghiere³¹.

namenti europei. Sul punto si veda: G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3, 2021, pp. 1428-1437.

²⁸ Cfr. F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Turismo extra-alberghiero e locazioni brevi ai tempi della sharing economy: la risposta del diritto amministrativo*, in *Riv. reg. mer.*, 2, 2022, pp. 658-660; E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, cit., p. 555; G. MENEGUS, *Recenti interventi delle regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2020, p. 1 ss. e G. VISCONTI, *Le caratteristiche degli immobili in cui si esercitano le attività ricettive di bed & breakfast e similari*, in *Imm. prop.*, 3, 2020, p. 181 ss., in cui gli autori propongono una ricognizione delle principali leggi regionali in tema.

²⁹ Si veda l'elaborazione dei dati proposta da G. CONTU, V. RUNDEDDU, *Gli indicatori della sostenibilità e il turismo sommerso: il caso di Airbnb nelle città italiane*, cit., p. 422.

³⁰ Come emerso nel *Rapporto 2017 del Laboratorio dati economici storici territoriali* (Ladest) dell'Università di Siena, ove, monitorando per due anni l'attività su *internet* in tredici città italiane, è stato stimato, tramite un modello matematico, che nelle grandi città i guadagni maggiori sono rintracciabili in capo a pochi soggetti. In particolare, negli ultimi anni, si è sviluppato il fenomeno del cd. "*property management*", in base al quale grandi società di intermediazione gestiscono per conto terzi gli immobili mettendoli in affitto sulle piattaforme.

³¹ Così la delibera della G. reg. Liguria n. 347/2017, che detta disposizioni attuative alla l.r. Liguria n. 14 novembre 2014, n. 32, laddove esclude, agli artt. 16, 18, 20 e 26, che l'uso di appartamenti ammobiliati a uso turistico, anche quando questo ponga in essere attività di b&b, case e appartamenti vacanze e affittacamere, comporti, ai fini urbanistici, la modifica della de-

Questa tendenza parrebbe recepire anche un cospicuo orientamento giurisprudenziale, che, privilegiando un approccio restrittivo, ha considerato sempre prevalenti le esigenze di “liberalizzazione” e le norme a tutela della concorrenza e del mercato, rispetto a previsioni normative che prevedessero l’attribuzione ai Comuni della facoltà di individuare zone del proprio territorio da destinare (o meno) all’apertura di strutture extralberghiere³². Come già sottolineato in dottrina³³, considerato l’inevitabile impatto del fenomeno sull’uso del territorio³⁴, l’approccio delle Regioni può far sorger-

stinazione d’uso; il reg. n. 4/2018, attuativo della l.r. Piemonte 3 agosto 2017, n. 13, che al suo art. 4 stabilisce che «gli immobili dove è esercitata l’attività extralberghiera presentano destinazione d’uso residenziale, ad eccezione degli immobili adibiti a case per ferie, ad ostelli e delle soluzioni ricettive innovative di cui al capo II, che sono riconducibili alla destinazione d’uso turistico-ricettiva»; l’art. 27, comma 3, e l’art. 38, comma 9, l. reg. Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27, secondo cui «per le strutture ricettive non alberghiere di cui agli articoli 23, 26, 27, 28 e 29 non è richiesto il cambio di destinazione d’uso per l’esercizio dell’attività e mantengono la destinazione urbanistica residenziale» e la l.r. Lazio 7 agosto 2015 n. 8, il cui art. 4, comma 3, prevede che gli appartamenti da destinare a *guest house* o affittacamere non sono soggetti a cambio di destinazione d’uso ai fini urbanistici. Anche l’art. 54, l.r. Toscana 20 dicembre 2016, n. 86, prevede che l’utilizzo delle abitazioni per le attività riconducibili all’attività di locazione breve non comporta modifica di destinazione d’uso degli edifici ai fini urbanistici.

Fanno eccezione alcune norme contenute nella legislazione regionale in controtendenza. Ad esempio: la l.r. Veneto 14 giugno 2013, n. 11, che all’art. art. 27, c. 2, lett. d) e nell’allegato A alla d.g.r. del 31 marzo 2015, n. 419, in particolare nell’art. 4, impone la destinazione d’uso turistico-ricettiva per tutte le strutture turistiche che non rispettino gli specifici limiti imposti per assumere la qualifica di b&b, la l.r. Emilia-Romagna 28 luglio 2004 n. 16, che all’art. 13, comma 4, stabilisce che «l’attività saltuaria di alloggio e prima colazione (...) è esercitata nel rispetto delle vigenti norme e prescrizioni in materia edilizia, urbanistica, di pubblica sicurezza, igienico-sanitaria e di destinazione d’uso dei locali» e la l.r. Campania, 24 novembre 2001, n. 17, che prevede l’obbligo di presentazione della S.c.i.a per tutte le strutture ricettive extralberghiere, comunque inquadrate e denominate.

³² Si veda, per esempio, Tar Lazio, Roma, sez. I, 13 giugno 2016, n. 6755, in *giustizia-amministrativa.it.*, secondo cui «sono illegittime, per violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato e perché non sorrette da motivi imperativi di interesse generale, le seguenti disposizioni del regolamento della Regione Lazio, 7 agosto 2015 n. 8, che limitano l’esercizio dell’attività recettiva extralberghiera a vantaggio di quella alberghiera: (...) c) l’attribuzione a Roma Capitale della facoltà di individuare zone del proprio territorio da destinare all’apertura di ostelli per evitare una eccessiva concentrazione di strutture in determinate zone urbane; d) (...) di vincoli dimensionali delle strutture in termini di metratura minima obbligatoria di alcuni spazi, prescrivendo onerosi (e a volte materialmente impossibili) obblighi di adeguamento anche alle strutture esistenti».

³³ E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, cit., p. 561.

³⁴ F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Turismo extra-alberghiero e locazioni brevi ai tempi della sharing economy: la risposta del diritto amministrativo*, cit., pp. 665-666.

re più di una perplessità, dal momento che nelle leggi regionali, in base a una vera e propria *fictio iuris*, la vera destinazione d'uso urbanistico-edilizia viene differenziata dalla funzione concretamente impressa all'immobile dal piano urbanistico, così da esonerare il titolare della struttura dall'obbligo di munirsi di un nuovo titolo edilizio, richiesto, invece, tutte le volte in cui il mutamento della destinazione avvenga (anche senza lavori edilizi) tra le diverse categorie di cui all'art. 23-*ter* del TUED³⁵.

Tale scelta applicativa va analizzata alla luce dei lunghi dibattiti dottrinali e dei contrasti giurisprudenziali in merito all'assoggettabilità a permesso di costruire delle cd. "modifiche meramente funzionali" di un immobile, ossia modifiche non strutturali, ma legate al suo specifico utilizzo³⁶.

Inizialmente, la giurisprudenza prevalente prevedeva che solo ove vi fosse stata la realizzazione di opere modificative, queste avessero rilevanza urbanistica³⁷. Il diffondersi, però, di un sempre più diffuso orientamento che concentrava l'attenzione sull'incidenza degli immobili sul tessuto urbanistico di attività non preventivate (i cd. "carichi urbanistici"), riaccese l'attenzione sulla rilevanza anche di meri utilizzi differenti³⁸.

³⁵ Il quale recita: «1. Salva 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.

2. La destinazione d'uso dell'immobile o dell'unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all'articolo 9-*bis*, comma 1-*bis*.

3. Le Regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla data della sua entrata in vigore. Decorso tale termine, trovano applicazione diretta le disposizioni del presente articolo. Salva 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».

³⁶ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 328 ss. e G. GRECO, *Usa e destinazione d'uso, tra precetti conformativi della proprietà e ius utendi*, in *Riv. giur. urb.*, 1995, p. 115 ss.

³⁷ Si veda, in tal senso: Corte cost., 11 febbraio 1991, n. 73, in *giurcost.org*.

³⁸ Si rimanda a P. MARZARO GAMBA, *Pianificazione urbanistica e immobili esistenti*, Padova, Cedam, 2002, p. 97 ss. e ai riferimenti giurisprudenziali *ivi* contenuti.

Proprio recependo quanto emerso da tale dibattito, si è giunti all'art. 23-*ter* del TUED prima citato, introdotto con la legge 11 novembre 2014, n. 164 e modificato dall'art. 10, comma 1, lett. m), della l. n. 120 del 2020, che pare aver avuto il merito di individuare a livello legislativo una nozione di "mutamento rilevante" della destinazione d'uso di un immobile, ancorché non accompagnata da una concreta modifica edilizia. La norma demanda alle Regioni il compito di prevedere, con le proprie legislazioni, specificazioni ulteriori, in modo da meglio disciplinare quanto concretamente necessario per il governo del proprio territorio, entro novanta giorni dalla data dell'entrata in vigore (12 novembre 2014), salva la sua diretta applicazione.

Cosicché la novella del TUED parrebbe precludere ai legislatori regionali di ignorare quei mutamenti di destinazione contrassegnati da un'oggettiva rilevanza urbanistica³⁹. E più di un dubbio può quindi esser sollevato in merito all'inattività delle Regioni con riferimento, quantomeno, agli immobili qui in esame.

La questione, dunque, ruota attorno al se un immobile oggetto di "locazione breve" abbia o meno una "oggettiva rilevanza urbanistica" tale da richiedere una propria e specifica destinazione d'uso (turistico-ricettiva, appunto, secondo l'espressione utilizzata dall'art. 23-*ter*).

Per rispondere a questa domanda, oltre a richiamare quanto osservato in apertura al presente paragrafo, occorre riferire dei primi commenti sulla norma del TUED citata da ultimo, i quali si sono espressi apertamente nel senso di considerare giuridicamente rilevante il mutamento di destinazione d'uso ogniqualvolta si determini il passaggio da una categoria funzionale all'altra, prescindendo dal carico urbanistico⁴⁰.

Pertanto, nel caso degli immobili oggetto di "locazioni brevi", l'art. 23-*ter*, nella sua attuale conformazione, con riguardo ai mutamenti tra la

³⁹ Anche la Corte costituzionale, in una recente pronuncia, ha affermato che nel solco della propria consolidata giurisprudenza in materia (sentenze nn. 303/2003, 309/2011 e 231/2016), il valore delle disposizioni statali riferite al cambio d'uso ai fini urbanistici degli immobili rappresentano norme in larga parte di principio e vincolanti per il legislatore regionale (Corte cost., 23 gennaio 2018, n. 68 in *cortecostituzionale.it*).

⁴⁰ M. SOLLINI, *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2018 p. 980 e gli ulteriori richiami dottrinali *ivi* contenuti.

categoria funzionale “residenziale” alla categoria “turistico-ricettiva”, non fa dubitare della rilevanza giuridica e urbanistica dello svolgimento non saltuario dell’attività. Ciò lo si deduce anche dall’analisi del terzo comma dello stesso articolo, relativa al mutamento di destinazione d’uso giuridicamente “irrilevante” (espressamente qualificato come “sempre ammesso” all’interno della stessa categoria funzionale). In base a questa norma parrebbe discendere, a contrario, la necessaria soggezione a controllo pubblico del mutamento urbanisticamente “rilevante”⁴¹, ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa «assentibile solo mediante permesso di costruire sia in presenza che in assenza di opere edilizie»⁴².

Questa interpretazione farebbe quindi propendere per l’obbligatorietà del regime autorizzatorio in tutti i casi in cui la “locazione breve” non sia attività saltuaria e meramente residuale e comporti lo svolgimento di un’effettiva funzione differente all’interno dell’immobile, anche senza opere edilizie⁴³.

4. Il ruolo delle Regioni e l’importanza di salvaguardare l’autonomia comunale

Recentemente la Corte costituzionale è stata chiamata a esprimersi sulla portata dispositiva e sulla corretta interpretazione dell’art. 23-ter TUED. L’occasione è stata posta dagli artt. 147, 155 e 118, comma 2, lettera h), della legge regionale dell’Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, recanti la disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso degli immobili. Le norme, secondo il Governo, nella parte in cui definivano gli interventi di

⁴¹ N.E. MILLEFIORI, *L’art. 23-ter del testo unico dell’edilizia ed il problematico raccordo sistematico della nuova - rectius: ulteriore - disciplina statale del mutamento di destinazione d’uso urbanisticamente rilevante nell’ordinamento di settore*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2, 2020, p. 178.

⁴² Cons. Stato, sez. VI, 1° aprile 2019 n. 2148. Si vedano anche in tal senso: Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2019 n. 2019; Tar Campania, Napoli, sez. II, 15 ottobre 2018 n. 5964, entrambe in *giustizia-amministrativa.it*.

⁴³ L’art. 23-ter contiene, infatti, la conferma positiva dell’inquadramento di ogni “attività senza opere” sull’edificato esistente finalizzata alla modifica urbanisticamente rilevante della destinazione d’uso, quale ulteriore e autonoma categoria di intervento rispetto a quelle già contemplate nell’art. 3, comma 1, lettere a) e d), TUED e, come tale, propriamente riconducibile nel novero degli interventi di “nuova costruzione” di cui alla successiva lettera e), costituiti appunto da «quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti», con corrispondente assoggettamento al previo rilascio del permesso di costruire ai sensi dell’art. 10, comma 1, lett. a), TUED.

mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante (art. 155, comma 3⁴⁴), identificando i titoli abilitativi necessari (art. 155, comma 4⁴⁵) e le sanzioni correlate, si ponevano in contrasto con la normativa statale contenente i principi fondamentali di “governo del territorio”, con conseguente invasione della potestà legislativa statale.

La Corte, con la sentenza n. 68 del 5 aprile 2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 147 e 155 e l'art. 118, comma 2, lett. h), della l.r. Umbria n. 1/2015, n. 1, affermando che: «Le norme regionali impugnate dettano la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli edifici e delle unità immobiliari, identificandone le tipologie, individuando i richiesti relativi titoli abilitativi e le connesse sanzioni, ponendosi in contrasto con la normativa statale che contiene i principi fondamentali in materia di governo del territorio. Infatti, mentre il legislatore statale individua cinque categorie funzionali e stabilisce che il passaggio dall'una all'altra costituisce mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, il legislatore regionale umbro ne individua solo tre, che risultano dall'accorpamento di alcune di quelle individuate dal legislatore statale»⁴⁶.

Nell'ambito delle “locazioni brevi”, dunque, seguendo questa linea interpretativa, confermata anche dalla Corte costituzionale in successive pronunce⁴⁷, parrebbe preclusa la possibilità di governare l'uso del ter-

⁴⁴ «3. Costituiscono mutamento della destinazione d'uso degli edifici o di singole unità immobiliari, anche ai fini dell'articolo 131, comma 3 e dell'articolo 37 delle norme regolamentari Titolo I, Capo II, gli interventi che comportano il passaggio tra le seguenti categorie, indipendentemente dalle diverse tipologie di attività riconducibili alle stesse: a) residenziale; b) produttiva, compresa quella agricola; c) attività di servizi come definite all'articolo 7, comma 1, lettera l).

⁴⁵ «4. Per gli interventi di mutamento della destinazione d'uso di cui al comma 3, fatto salvo quanto previsto all'articolo 118, comma 2, lettere e) ed h), il titolo abilitativo richiesto è: a) la S.c.i.a nel caso di modifica della destinazione d'uso o per la realizzazione di attività agrituristiche o di attività connesse all'attività agricola, realizzate senza opere edilizie o nel caso in cui la modifica sia contestuale alle opere di cui all'articolo 118, comma 1; b) il permesso di costruire o la S.c.i.a., in relazione all'intervento edilizio da effettuare con opere, al quale è connessa la modifica della destinazione d'uso».

⁴⁶ Corte costituzionale, 23 gennaio 2018, n. 68 in *cortecostituzionale.it*.

⁴⁷ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla disciplina dell'edilizia e la semplificazione amministrativa le Regioni devono recitare a rime obbligate*, in *Giur. Cos.*, 6, 2020, p. 2925 ss., in cui l'autore, facendo riferimento alla sentenza della Corte cost. n. 247 del 5 novembre 2020 (incentrata sul rapporto tra legislazione regionale e disciplina edilizia contenuta nel TUED), evidenzia la ten-

ritorio attraverso l'esclusione di alcune tipologie di "locazioni brevi" urbanisticamente rilevanti dal regime autorizzatorio o la mera richiesta, quale titolo abilitativo, di una segnalazione dell'interessato che attesti la sussistenza dei requisiti necessari (S.c.i.a. ex art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241)⁴⁸.

Un'interpretazione di compromesso, che non riduca eccessivamente le competenze legislative regionali, potrebbe essere individuata nella valorizzazione dei commi 2 e 3 dell'art. 10 del TUED⁴⁹. Com'è stato sostenuto in dottrina, infatti, questa norma riserverebbe alle Regioni la scelta tra permesso di costruire e S.c.i.a., in ogni caso di mutamento di destinazione d'uso rilevante⁵⁰.

Il legislatore statale, tramite l'attuale assetto normativo, impone il costante controllo pubblico sui "cambi d'uso" degli immobili, affinché l'amministrazione possa verificare che i mutamenti siano sempre giuridicamente praticabili, ossia conformi alle prescrizioni di legge e allo strumento urbanistico vigente. In un contesto contraddistinto dal sempre più diffuso utilizzo degli istituti di semplificazione, non sembrerebbe sistematicamente coerente la netta esclusione della possibilità di una normativa regionale che preveda la S.c.i.a. come titolo edilizio per il cambio d'uso

denna accentratrice nella disciplina dell'edilizia, in quanto, di fatto, nel settore dell'edilizia la disciplina parrebbe statale e le Regioni eserciterebbero al più funzioni di attuazione-integrazione.

⁴⁸ Allo stato attuale, però, la maggior parte della disciplina regionale considerata applicabile alle "locazioni brevi" (riportata in nota 16 del presente contributo) risulterebbe incostituzionale per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio.

⁴⁹ I quali dispongono: «2. Le Regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività.

3. «Le Regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44».

⁵⁰ M. SOLLINI, *Il mutamento di destinazione d'uso anche nella legislazione regionale*, cit., p. 968 ss. (nello specifico pp. 989-990). Non condivide questa interpretazione N.E. MILLEFIORI, *L'art. 23-ter del testo unico dell'edilizia*, cit., p. 181, che evidenzia «la piena vincolatività per la legislazione regionale della nuova categoria d'intervento sugli edifici esistenti del "mutamento di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, anche senza opere", secondo la definizione data dal legislatore statale nell'art. 23-ter in rapporto alle distinte categorie funzionali nello stesso elencate, e del suo conseguente assoggettamento (...) al corrispondente regime amministrativo del permesso di costruire».

senza opere nel caso di un immobile utilizzato prevalentemente per le “locazioni brevi”.

Oltre che sulla scelta relativa al titolo abilitativo (ammesso che si sposi la lettura estensiva dell’art. 10), le Regioni potrebbero intervenire, tramite la legislazione di dettaglio, anche relativamente al criterio dell’uso “prevalente” dell’immobile. Nella propria disciplina turistica, infatti, le Regioni differenziano spesso le attività extralberghiere sulla base, ad esempio, della residenza o meno dell’*host* nell’abitazione o tramite specifici limiti quantitativi. Niente parrebbe escludere che tali criteri siano utilizzati, anche sul piano urbanistico, per verificare l’effettivo mutamento di destinazione d’uso⁵¹. Sarebbe ad esempio plausibile che le legislazioni regionali prevedessero l’obbligatorietà del cambio d’uso dell’immobile dinanzi ad un’attività strutturata e organizzata individuabile sulla base di indici oggettivi, o quando sia riscontrabile il fenomeno del cd. “*property management*”, ossia ogniqualvolta il proprietario dell’immobile affidi stabilmente l’attività di “locazione breve” a grandi società di intermediazione, inserendola inevitabilmente in un contesto puramente imprenditoriale⁵². L’intervento regionale connesso alla materia del “governo del territorio” permetterebbe, come avvenuto nel settore del commercio⁵³, di superare una rigida separazione tra le competenze turistiche e urbanistiche e di passare a un approccio integrato, orientato verso la cura unitaria

⁵¹ Sarebbe dunque legittima, ad esempio, l’esclusione della necessità di titolo abilitativo per tutti quegli immobili oggetto saltuariamente di “locazioni brevi”, ma contraddistinti da un uso comprovato prevalentemente residenziale, non nei casi in cui, invece, l’attività svolta in concreto sia inquadrabile prevalentemente nella ricettività turistica. La sfida più grande di cui oggi dovrebbero farsi carico le legislazioni regionali è proprio quella di saper individuare, tramite apposite norme, il discrimine tra l’offerta di singole stanze da parte di piccoli proprietari alla ricerca di una modesta integrazione al reddito e la presenza di strutture ricettive più articolate e para-professionali. Al contempo, dopo che le Regioni avranno individuato utili elementi qualificanti (tra cui risulta difficoltoso inquadrare il mero dato temporale previsto dal legislatore statale nell’intervento di cui al d.l. n. 50/2022, v. *infra*), i Comuni dovrebbero, tramite scelte discrezionali ed oculate, disciplinare gli usi del proprio territorio.

⁵² Dati interessanti in questo senso emergono da una ricerca effettuata da “Habits Lab”, laboratorio di ricerca istituito presso l’Università di Firenze (<https://thiggimajig.github.io/habits-lab/>) che, utilizzando statistiche aggregate, ha previsto che nell’esperienza del Comune di Firenze, limitare il fenomeno del “*property management*” porterebbe all’abbattimento dell’80% del numero delle strutture attive su *Airbnb* e l’implementazione degli alloggi sul mercato degli affitti a lungo termine dal 40% al 63%.

⁵³ Cfr. G. TAGLIANETTI, *Regolazione del territorio e limiti all’iniziativa privata*, cit., p. 57 ss.

degli interessi generali che ruotano intorno a questi due ambiti. In tal modo, la netta separazione tra urbanistica e disciplina del turismo, nel caso delle “locazioni brevi”, sarebbe superata attraverso un rapporto di immedesimazione, che produrrebbe effetti integrativi tra pianificazione urbanistica e pianificazione turistica, riaffermando anche il ruolo centrale che la pianificazione comunale svolge nell’ordinamento italiano.

I Comuni, negli ultimi anni, infatti, sprovvisti della possibilità di contenere il massiccio sviluppo con i propri poteri di pianificazione e conformazione della proprietà privata, hanno comunque provato ad intervenire, con strumenti che però fuoriescono dall’ambito del potere amministrativo e affidano ai privati l’intervento nei casi di problematiche evidenti⁵⁴. Attraverso il ruolo (e la centralità) del piano urbanistico generale e delle zone omogenee⁵⁵, l’amministrazione comunale, intesa come l’amministrazione più vicina agli interessi urbani, potrebbe, invece, tramite attente e oculate previsioni urbanistiche basate sull’effettiva destinazione d’uso degli immobili, limitare quei fenomeni “distorsivi” che lo sviluppo indiscriminato delle “locazioni brevi” ha avuto, in special modo nelle “città d’arte”. D’altronde, come chiarito dalla giurisprudenza: «In un contesto ordinamentale in cui il principio di sussidiarietà, da un lato, e la spettanza al Comune di tutte le funzioni amministrative che riguardano il territorio comunale, dall’altro, orientano i vari livelli di pianificazione urbanistica secondo il criterio della competenza, il ruolo del Comune non può infatti essere confinato nell’ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede sovraordinata»⁵⁶.

La valorizzazione dei poteri urbanistici comunali, peraltro, si pone in linea con le posizioni assunte dalla stessa Corte di Giustizia dell’Unione europea, la quale nel giudizio avente ad oggetto la normativa nazionale

⁵⁴ Si veda in tal senso il protocollo d’intesa siglato il 15 luglio 2020 tra *Airbnb* e il Comune di Roma Capitale, che prevede, tra le altre cose, la creazione di una sezione sulla piattaforma in cui realizzare il “Servizio di Assistenza di Quartiere”, tramite il quale qualunque residente potrà condividere preoccupazioni specifiche relative a un annuncio nel proprio quartiere – come ad esempio l’eccessiva rumorosità degli ospiti in una casa – affinché l’azienda possa intraprendere le appropriate azioni.

⁵⁵ Introdotte formalmente dall’art. 17 l. 6 agosto 1967 n. 765, costituiscono le zone in cui viene diviso un territorio comunale, nell’ambito della cosiddetta zonizzazione. Ogni zona presenta dei limiti diversi che vincolano ogni tipo di intervento in tale area.

⁵⁶ Cons. Stato, sez. IV, 4 dicembre 2017 n. 5711, in *giustizia-amministrativa.it*.

francese che imponeva un'autorizzazione preventiva per l'esercizio di attività di locazione di locali ammobiliati destinati ad abitazione, ha affermato che la conformità di un regime nazionale di autorizzazione – per sua natura restrittivo della libera prestazione dei servizi prescritta dalla Direttiva n. 2006/123/CE – presuppone che lo stesso sia strutturato sulla base di criteri non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e commisurati a quest'ultimo, nonché chiari, inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente, trasparenti ed accessibili. Nella pronuncia la Corte ha anche posto l'attenzione sulle prerogative degli enti locali, ribadendo che questi svolgono un ruolo di estrema importanza relativamente a vari interessi generali territoriali (tra cui, ad esempio, quello di mantenere l'accessibilità dei prezzi sul mercato delle locazioni), proprio perché le autorità locali risultano avere un grado di conoscenza privilegiata⁵⁷.

Posizione privilegiata che ha ispirato, inoltre, le norme del TUED sulla funzione di vigilanza e repressione degli abusi. Ne discende che, considerato il potere di garantire «la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi» assegnato alle amministrazioni comunali dall'art. 27, comma 1 TUED, nel caso delle “locazioni brevi”, nell'attuale impossibilità di dar valore giuridico alle mutazioni d'uso degli immobili, gli enti locali soffrono l'estremo sacrificio di quest'ulteriore funzione amministrativa legalmente riconosciuta loro⁵⁸.

⁵⁷ Sulle tematiche inerenti alla regolazione delle “locazioni brevi” e il rapporto con i principi di non discriminazione, con le esigenze di liberalizzazione delle attività economiche e con gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE, si vedano le osservazioni di F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Turismo extra-alberghiero e locazioni brevi ai tempi della sharing economy: la risposta del diritto amministrativo*, cit., p. 651 ss. e, in special modo, pp. 663-665; N. PICA, *Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e sharing economy. Il caso delle locazioni turistiche (cd. home sharing)*, cit., 2020, pp. 918-920; B. BISCARETTI DI RUFFIA, M. CIRLA, *Locazioni brevi: i limiti normativi delineati dalla CGUE*, in *Imm. Prop.*, 12, 2020, p. 713 ss.

⁵⁸ Sull'importanza e centralità della funzione amministrativa comunale di vigilanza e repressione nel “governo del territorio” si vedano: N. ASSINI, *Abusi edilizi e sanzioni amministrative*, Milano, Giuffè, 1979, per un inquadramento storico e, per un'analisi del contesto giuridico attuale S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, cit., pp. 373-375 e S. LUCAFFINI, *Le Sanzioni a tutela del Territorio*, Torino, Giappichelli, 2022.

5. L'art. 37-bis del d.l. 17 maggio 2022, n. 50: una norma ad hoc con logica emergenziale per una problematica diffusa e generalizzata

Sul quadro complesso e articolato descritto, recentemente è intervenuto il legislatore statale, sollecitato da sindaci e comitati di cittadini, in virtù dell'inattività delle Regioni⁵⁹. Lo ha fatto, però, in maniera piuttosto ristretta. L'art. 37-bis del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, inserito nel cd. "Decreto Aiuti Ter" dalla legge di conversione (l. 15 luglio 2022, n. 91), ha previsto la possibilità per un unico ente locale italiano (il Comune di Venezia), «al fine di favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico nonché di tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale (...)» di «a) integrare i propri strumenti urbanistici con specifiche disposizioni regolamentari per definire, in modo differenziato per ambiti omogenei, con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna veneziana, i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve (...); b) stabilire, con specifiche disposizioni regolamentari, che lo svolgimento dell'attività di cui alla lettera a) per una durata superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare sia subordinato al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile».

Visto quanto osservato sopra, appare alquanto difficoltosa la comprensione di questo intervento normativo. Come si è avuto modo di affermare, infatti, le "locazioni brevi" rappresentano ormai un fenomeno in costante diffusione su tutto il territorio nazionale. Venezia è certamente una delle realtà territoriali che maggiormente risente di questo sviluppo (considerate le sue peculiarità intrinseche), ma ciò giustifica un intervento *ad hoc*, per di più inserito con emendamento alla legge di conversione di un decreto finalizzato alla previsione di misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina?

⁵⁹ Si vedano in tal senso, tra le tante: la raccolta firme lanciata dal Sindaco di Firenze per presentare un disegno di legge di iniziativa popolare in Parlamento (<https://www.ilfattoquotidiano.it/2022/07/01/airbnb-la-proposta-del-sindaco-di-firenze-nardella-per-regolamentare-gli-affitti-brevi-e-salvare-i-centri-storici-dalleccesso-di-turisti/6643311/>) e la proposta di legge statale del Comitato *Alta Tensione Abitativa*, presentata il 24 maggio 2022 al Centro Congressi dell'Università La Sapienza di Roma (<https://altatensioneabitativa.it/#>).

Non è certamente questa la sede per vagliare e analizzare le modalità di intervento in relazione al sistema delle fonti del diritto, ma vale la pena sottolineare come quanto previsto nella nuova norma rappresenti nulla più che l'applicazione specifica dell'art. 23-ter TUED. Tale applicazione, come ampiamente emerso nell'analisi svolta, pare trovare il contesto giuridico consono nel livello normativo regionale⁶⁰.

Com'è osservabile nel caso delle "locazioni brevi" veneziane invece, l'intervento statale (giustificato anche in virtù della tutela del patrimonio storico-artistico e ambientale) sfocia nell'azzeramento della competenza legislativa regionale in materia di turismo e quella concorrente in materia di "governo del territorio". Con la nuova norma si impone che una durata delle locazioni superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare (persino nei casi in cui, ad esempio, il proprietario viva nello stesso immobile) sia subordinato al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale, senza alcun margine di scelta permanente in capo al legislatore regionale.

Pur essendo indubbio che qualsiasi indice prescelto presenterebbe difficoltà applicative, il mero dato temporale utilizzato per distinguere tra locazioni brevi che comportano mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti e quelle che invece conservano la destinazione residenziale (che rappresenta il più utilizzato nelle esperienze estere⁶¹) non si ritiene adeguato e andrebbe almeno integrato con la previsione di specifiche modalità di locazione (presenza o meno di intermediari), con le percentuali di superficie dell'immobile locata, ovvero con la natura dell'immobile (prima o seconda casa, domicilio stabile etc.).

È chiaro, inoltre, che l'approccio utilizzato dal legislatore nazionale della norma in commento non potrebbe essere in alcun modo esteso nel resto del territorio italiano, viste le pronunce della Corte costituzionale

⁶⁰ Si consideri questa affermazione, oltre che in base a quanto emerso nel presente contributo, tenendo presente le considerazioni di diversi studiosi che hanno di recente analizzato il ruolo che le Regioni hanno e dovrebbero avere nel contesto ordinamentale. Cfr. G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 483 ss. (in special modo, pp. 491-494); M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: il doppio impasse*, in *Regioni*, 2012, p. 705.

⁶¹ Si vedano, in particolare, le esperienze degli ordinamenti francese e spagnolo ampiamente analizzate in G. MENEGUS, *Processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation*, cit. pp. 1431-1432 e 1434-1435.

richiamate nel presente contributo e i conseguenti fortissimi dubbi sulla costituzionalità di un simile intervento normativo legati all'art. 117 Cost.⁶². Si ritiene, poi, richiamando quanto osservato recentemente in dottrina, che problemi complessi e generalizzati come quello in analisi possano essere disciplinati solo tramite il ritorno al modello collaborativo tra centro e autonomie già ispiratore della riforma costituzionale del 2001⁶³. Questo permetterebbe, da un lato alle Regioni di mantenere il ruolo di enti di indirizzo e programmazione e dall'altro agli enti locali di essere dotati di strumenti efficaci per la più fruttuosa coniugazione degli specifici interessi localizzati sui territori (salvaguardia e valorizzazione dei centri storici, economia cittadina, servizi pubblici etc.) con gli interessi pubblici statali individuati, nel caso che qui ci occupa, nei principi di "governo del territorio" già dettati dalla disciplina edilizia contenuta nel TUED⁶⁴.

6. *Le anticipazioni della proposta normativa del Ministero del Turismo per «fornire una disciplina uniforme a livello nazionale volta a fronteggiare il rischio di un turismo sovradimensionato rispetto alle potenzialità ricettive locali e a salvaguardare la residenzialità dei centri storici ed impedirne lo spopolamento»*

Sia permesso di concludere dando conto delle ultime novità in argomento (seppur "pregiuridiche"), data la forte attualità del tema.

Dopo un incontro, tenutosi il 23 marzo 2023 presso il Ministero del Turismo tra l'attuale Ministra Santanchè e i rappresentanti di 13 associazioni di categoria ritenute coinvolte (Confedilizia, Fiaip, Prolocatur, Confassociazioni RE, PMI, Rescasa Lombardia, Host + Host, Host Italia,

⁶² Si veda, in special modo, la giurisprudenza costituzionale richiamata *supra* par. 2 del contributo.

⁶³ G. GARDINI, *Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni*, in *questa Rivista*, 1, 2022, pp. 258-259.

⁶⁴ In tal senso: P. CARPENTIERI, *Decoro urbano e tutela e promozione dei locali storici e delle attività tradizionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, p. 190 ss., ove l'autore evidenzia l'utilità dei cambi d'uso come strumento di cui sono dotati i Comuni per il ridimensionamento dell'aggressione in chiave urbanistica in riferimento alla tutela dei locali storici e G. MILO, *La potestà amministrativa riservata ai Comuni di conformare i beni giuridici che trovano la propria materialità nel territorio comunale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 6, 2019, p. 534 ss., ove l'autrice sostiene che nell'ordinamento italiano esista una potestà amministrativa riservata ai Comuni da previsioni normative derivanti da principi di carattere costituzionale con riferimento al potere di disciplinare gli usi del proprio territorio.

Bre-VE, Myguestfriend, OspitaMI, Abbav e F.A.R.E), dove erano state presentate congiuntamente 5 proposte di regolazione e ulteriori incontri con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, il 30 maggio 2023 è filtrata agli organi di stampa la bozza di un “testo base” (fornita presumibilmente dagli stessi operatori), da cui emergono i profili su cui il Governo dovrebbe incentrare la regolazione del settore.

In particolare, come viene riportato⁶⁵, l’Ufficio legislativo del Ministero del Turismo avrebbe impostato il tentativo di riforma partendo da alcuni specifici interventi, ritenuti adeguati a “razionalizzare il fenomeno”⁶⁶.

Le principali direttrici sarebbero: l’introduzione di un “Codice identificativo nazionale” (Cin) assegnato dallo stesso Ministero del Turismo a ogni immobile ad uso abitativo oggetto di locazione per finalità turistiche, sanzioni amministrative per chi pone in essere una locazione senza avere ottenuto il codice e, solo nei centri storici delle città metropolitane, la previsione di una “durata minima” del contratto di locazione per finalità turistiche, il quale non potrà essere inferiore a due notti, fatta eccezione per l’ipotesi in cui la parte conduttrice sia costituita da un nucleo familiare numeroso composto da almeno un genitore e tre figli.

La proposta, che ha subito visto sollevarsi voci critiche⁶⁷, parrebbe comunque confermare la tendenza a voler totalmente tralasciare dal punto di vista regolatorio gli aspetti urbanistico-edilizi⁶⁸, superando anche quei

⁶⁵ Si vedano i numerosi articoli comparsi sui mezzi di informazione tra il 30 e il 31 maggio 2023: https://www.repubblica.it/economia/2023/05/30/news/affitti_brevi_aribnb_nuove_regole_come_funziona-402452971/; <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/affitti-brevi-milano-180-euro-notte-veneziana-piu-cara-residenti-espulsi-periferia/171c8f2a-feca-11ed-bdb3-4e4119348c51-va.shtml>; <https://www.open.online/2023/05/30/governo-meloni-d-dl-affitti-brevi-turismo-sindacati-inquilini-protestano/>; <https://www.quotidiano.net/economia/affitti-brevi-nuove-regole-0b623fa1>; <https://www.italiaindustria.it/news/turismo-pronta-la-bozza-del-d-dl-affitti-brevi-minimo-due-notti-di-soggiorno-202305301901028037>; <https://www.wired.it/article/airbnb-affitti-brevi-governo-italia-regole/>.

⁶⁶ Sull’impatto numerico che avrebbero simili previsioni sul mercato attuale delle “locazioni brevi” in Italia, si veda l’analisi de “Il sole 24 ore”, al link: <https://24plus.ilssole24ore.com/art/affitti-brevi-quanto-pesa-stretta-soggiorni-inferiori-due-notti-AEU5fohd>.

⁶⁷ Che hanno addirittura portato a un intervento “video” sui propri canali di comunicazione della Ministra (<https://www.open.online/2023/05/31/affitti-brevi-d-dl-santanche-airbnb/>).

⁶⁸ Si segnala che proprio nei giorni in cui si è acceso il dibattito sull’intervento normativo statale, il Comune di Firenze ha deciso di intraprendere un strada differente, puntando proprio sulla regolazione di stampo urbanistico-edilizia auspicata nel presente contributo. In particolare, la giunta comunale fiorentina ha approvato ad inizio luglio 2023 un documento preliminare

piccoli riferimenti al mutamento della destinazione d'uso e alla categoria funzionale dell'immobile contenuti nella norma "Venezia" di cui all'art. 37-*bis* del d.l. 17 maggio 2022, n. 50.

7. Riflessioni conclusive

Nell'analisi svolta è emersa chiaramente la peculiarità fattuale e giuridica delle "locazioni brevi", contraddistinte dall'intreccio di una moltitudine di interessi (pubblici e privati) e settori legislativi, da cui si evince quanto sia problematico il criterio delle materie per l'allocazione di poteri legislativi. Le Regioni, nonostante una specifica interpretazione della materia del "governo del territorio" rintracciabile in diverse sentenze della Corte costituzionale, si sono concentrate al più sulla disciplina turistica delle "locazioni brevi", rinunciando per la maggior parte alla possibilità di governare l'uso del territorio attraverso una più oculata disciplina dei cambi d'uso degli immobili. Le poche limitazioni e gli interventi previsti dalle legislazioni regionali con riferimento alle singole strutture ricettive extralberghiere non sembrano essere riusciti a razionalizzare il fenomeno, come osservato in diversi studi richiamati.

Un simile approccio, com'è stato evidenziato, sfugge al dato positivo e, nello specifico, alla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli edifici e delle unità immobiliari *ex art. 23-ter* del TUED, la quale impone alle Regioni di adottare una propria disciplina che rispetti la legislazione quadro in materia di "governo del territorio" (e i cambi d'uso tra le categorie funzionali previste), salvo la diretta applicazione della normativa statale che impone attualmente un'autorizzazione sotto la forma del permesso di costruire.

Premessa tale osservazione, non si ritiene condivisibile la tendenza generalizzata a richiedere un nuovo intervento legislativo statale (sulla scia di quanto già successo nello specifico caso di Venezia), a maggior ragione se tale intervento tralasciasse del tutto la regolazione del fenomeno dal

VAS su una proposta di variante semplificata che mira a modificare la "classificazione degli usi" edilizi, inserendo all'interno dell'uso residenziale un distinto uso "per residenza temporanea" (che comprende le locazioni turistiche brevi e le strutture ricettive extra-alberghiere). L'obiettivo, dopo questa modifica, è quello di impedire che ci siano ulteriori edifici rientranti nella nuova categoria nell'ambito del nucleo storico Unesco (<https://www.lanazione.it/firenze/cronaca/affitti-turistici-firenze-3b5aadc>).

punto di vista urbanistico-edilizio, come di recente emerso dalle intenzioni del Ministero del Turismo.

Ciò posto, dovrebbero essere proprio le Regioni che si chiede di estromettere a farsi carico della più grande sfida inerente a queste nuove forme di attività. Esse sono chiamate a individuare, tramite apposite norme, il discrimine tra l'offerta di singole stanze da parte di piccoli proprietari alla ricerca di una modesta integrazione al reddito e la presenza di strutture ricettive più articolate e para-professionali. Dopo che la legislazione regionale avrà individuato utili elementi qualificanti (tra cui, come esplicitato, risulta difficoltoso inquadrare il mero dato temporale previsto dal legislatore statale nell'intervento di cui al d.l. n. 50/2022), i Comuni potrebbero/dovrebbero, tramite scelte discrezionali ed oculate, disciplinare gli usi del proprio territorio.

Solo dando effettiva applicazione alla disciplina urbanistico-edilizia già esistente e valorizzando il ruolo della disciplina regionale parrebbe infatti possibile l'individuazione del giusto equilibrio tra indirizzi generali e astratti capaci di garantire l'unitario approccio a livello nazionale e la necessaria adozione di valutazioni e scelte concrete ed individualizzate riferite alle peculiarità dei differenti territori, potendo così i Comuni svolgere un ruolo significativo nell'assicurare un più armonioso e sostenibile sviluppo economico-sociale del contesto urbano.

The “Short Leases” and the (Lack Of) Role Played by Regions and Local Authorities in the Field of “Spatial Planning Law”

Davide Tumminelli

Il presente contributo sarà focalizzato sull’impatto avuto nel contesto territoriale italiano dalle cd. “locazioni brevi”. Nello specifico, l’obiettivo del presente lavoro, tralasciando sia gli aspetti strettamente connessi all’attività contrattuale posta in essere tra *host* e turista con l’intermediazione della piattaforma *online*, sia gli aspetti attinenti ai profili commerciali e tributari, è quello di approfondire la legislazione italiana inerente al “governo del territorio”; vagliando l’approccio tenuto dal legislatore statale e da quelli regionali, in questi primi anni di forte sviluppo del fenomeno, si cercheranno di individuare gli strumenti concessi (o meno) dall’ordinamento agli enti locali per disciplinare, regolare e controllare il fenomeno.

This essay will focus on the impact of the so-called "short leases" in the Italian territorial context by looking at the Italian legislation about "spatial planning law". The paper will leave aside both the aspects strictly related to the contractual activity between host and tourist with the intermediation of the online platform and the aspects about the commercial and tax profiles. By examining the approach taken by the national and regional governments in these early years of the phenomenon's strong development, the paper will try to identify the instruments granted (or not) by the legal system to local authorities to regulate and control the phenomenon.

Parole chiave: locazioni brevi; Airbnb; regolazione urbanistica; affitto; governo del territorio

Keywords: Short Leases; Airbnb; Urban Regulation; Rent; Land Governance