

Locazioni per finalità turistiche: il codice identificativo lombardo supera lo scrutinio di costituzionalità (nota a Corte cost., sent. 84/2019)

di Giacomo Menegus**

(25 giugno 2019)

(in corso di pubblicazione su “Le Regioni”)

1. L'importanza della decisione per lo sviluppo di una disciplina regionale del settore

Con la sentenza 11 aprile 2019 n. 84 la Corte costituzionale ha rigettato le questioni di costituzionalità sollevate in via principale avverso la l. reg. n. 7/2018, con la quale la Regione Lombardia ha introdotto un codice identificativo di riferimento (CIR) da utilizzare nella promozione pubblicitaria di case e appartamenti per vacanze (CAV) e di alloggi dati in locazione per finalità turistiche, sia quando tale pubblicizzazione venga realizzata in modo tradizionale con scritti e stampati, sia quando ci si avvalga di “supporti digitali”.

La pronuncia si segnala per due ordini di ragioni.

In primo luogo, la sentenza aggiunge un nuovo tassello nella giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla Riforma del Titolo V, è andata progressivamente tracciando il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in relazione a quei settori che presentano profili di interferenza con la materia residuale del turismo¹. In secondo luogo, la stessa rappresenta la prima sentenza della Corte su una normativa regionale che affronta – seppur per aspetti tutto sommato circoscritti – la disciplina delle locazioni per finalità turistiche.

Questo secondo profilo è senz'altro quello di maggior interesse, dal momento che la pronuncia – come meglio si vedrà – sembra aprire nuove prospettive di sviluppo alla legislazione regionale in materia, prima sconosciute per l'incertezza che aveva caratterizzato la *consistenza* della potestà legislativa regionale sul punto.

Per meglio cogliere l'importanza della decisione – che in effetti non emerge con evidenza dalla lettura della sintetica motivazione offerta della Corte – è necessario svolgere alcune considerazioni introduttive sul crescente rilievo assunto dalle locazioni brevi per finalità turistiche, che va ben oltre il solo ambito dell'ospitalità turistica; considerazioni attraverso le quali, senza alcuna pretesa di esaustività, si tenta di mettere a fuoco il contesto nel quale si inserisce la normativa lombarda impugnata nel giudizio costituzionale.

Negli ultimi anni, il settore delle locazioni per finalità turistiche ha vissuto una crescita vertiginosa in virtù dell'avvento di piattaforme *online* di *home sharing*, quali *Airbnb*, *Homeaway*, *Wimdu*, ecc., determinando una rivoluzione del mercato dell'accoglienza

* L'articolo è frutto della ricerca svolta nell'ambito del progetto “*Sharing economy* e locazioni turistiche (il caso *Airbnb*): quale regolamentazione?” finanziato dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Ferrara.

¹ Per un inquadramento generale del tema, tra gli altri, si v. in part. M. MALO e C. COLALUCA, *Competenze normative e fonti*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2017, p. 25 ss., spec. 26-41 (con ampi riferimenti bibliografici); nonché S. CANTISANI, *Rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale in materia di turismo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016; e L. GRIMALDI, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001), nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma “Renzi-Boschi”*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2015; si v. anche E. GRIGLIO, G. PERNICIARO, *Le fonti delle politiche del turismo in Italia*, in C. DECARO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Istituzioni e politiche del turismo*, Roma, 2017, 52 ss.

turistica. Naturalmente, come qualsiasi innovazione, la diffusione di queste nuove forme di ospitalità ha portato con sé effetti positivi e negativi: per quanto riguarda i primi, si pensi, ad esempio, alle opportunità di integrazione del reddito delle famiglie (specie in tempo di crisi) offerte dalla possibilità di locare immobili altrimenti sotto-utilizzati; oppure alla maggiore capacità che tali forme di accomodamento mostrano nel soddisfare le aspettative poste dal c.d. *turismo esperienziale*; o ancora alla possibilità che l'offerta di locazioni turistiche *online* vada ad integrare, in determinati contesti, un'offerta ricettiva insufficiente o inadeguata da parte delle strutture tradizionali.

Sono tuttavia gli effetti negativi ad attirare maggiormente l'attenzione del legislatore: in primo luogo, si pensi al problema dei rapporti con le strutture alberghiere ed extralberghiere già operanti sul territorio, che lamentano la "concorrenza sleale" di chi affitta il proprio immobile a turisti tramite le summenzionate piattaforme, affrontando costi e adempimenti amministrativi assai ridotti rispetto agli operatori professionali. In secondo luogo, e specialmente nelle città con maggiore affluenza turistica, si è posta la questione dell'impatto che queste forme di ospitalità diffusa possono avere sulla vita della comunità: si pensi, tra le altre cose, alla riduzione dello *stock* di abitazioni disponibili sul mercato immobiliare per chi vive, studia e lavora in città. A ciò si aggiunge, infine, la necessità di far fronte all'evasione fiscale particolarmente significativa in questo settore².

Finora, a dispetto di un crescente dibattito nei *mass media* e nell'opinione pubblica circa l'opportunità di regolamentare il fenomeno, l'unico intervento normativo di un certo rilievo a livello nazionale è stato il d.l. n. 50/2017 (convertito in legge n. 96/2017), che va ad incidere sul solo aspetto fiscale del fenomeno. L'art. 4 d.l. n. 50/2017 ha infatti esteso alle c.d. *locazioni brevi*³ la possibilità di optare per il regime della cedolare secca, imponendo al contempo ai «soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché [a] quelli che gestiscono portali telematici» l'obbligo di operare una ritenuta del 21% sull'ammontare dei canoni e corrispettivi all'atto del pagamento, da versare poi al Fisco (oltre a ulteriori obblighi informativi)⁴.

Stante l'inerzia statale, alcune Regioni hanno intrapreso iniziative volte a precisare limiti e obblighi delle locazioni in parola, specialmente al fine di temperarne la portata concorrenziale rispetto alle forme tradizionali di ospitalità. Iniziative che però hanno dato

² Per un *excursus* su questi aspetti del fenomeno, cfr. già L. RIGHI, *Le strutture ricettive*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale* cit., 158-159. La letteratura non strettamente giuridica sul tema, specie straniera, è oramai sterminata; si v. *ex pluribus* almeno la rassegna delle problematiche fatta da S. NIEUWLAND, R. VAN MELIK, *Regulating Airbnb: how cities deal with perceived negative externalities of short-term rentals*, in *Current Issues in Tourism*, 2018, spec. 2-4.

³ Nel novero delle quali vanno senz'altro ricondotte anche (e soprattutto) le locazioni con finalità turistiche con durata inferiore ai 30 giorni, stante la definizione legislativa che qualifica le locazioni brevi come «i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni» (art. 4, comma 1, d.l. n. 50/2017, come convertito in legge). Va peraltro sottolineato che la dizione "locazioni brevi" non identifica un nuovo schema contrattuale, ma si limita a raccogliere diverse tipologie di locazioni per sottoporle al medesimo regime fiscale introdotto dal d.l. n. 50/2017; cfr., in proposito, V. CUFFARO, *Locazioni brevi, locazioni transitorie, locazioni turistiche*, in *Corr. giur.*, n. 11/2017, 1329-1331.

⁴ Sul tema v. diffusamente G. BERETTA, *Il regime fiscale delle locazioni brevi*, in *Dir. prat. trib.*, n. 3/2018, 1011 ss., cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici sui profili più prettamente fiscali del tema. Va tuttavia segnalato che, nel momento in cui si scrive, risulta approvato dalla sola Camera (21 giugno 2019) – in sede di conversione del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (c.d. "decreto Crescita") – un art. 13-*quater*, recante "Disposizioni in materia di locazioni brevi e attività ricettive", che va a modificare e integrare il succitato d.l. 50/2017. Oltre all'istituzione di una banca dati «delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi», si rileva in particolare l'introduzione di «"codice identificativo", da utilizzare in ogni comunicazione inerente all'offerta e alla promozione dei servizi all'utenza». Sui rapporti tra questo nuovo codice (che pare avere finalità principalmente fiscali) e quelli regionali già esistenti, nonché sulla potenziale interferenza con le competenze regionali in materia, non ci si può soffermare in questa sede.

vita ad un contenzioso, sia a livello amministrativo⁵ che costituzionale⁶, che ha frenato lo sviluppo di ulteriori interventi regionali sulla materia.

Tra i motivi principali della conflittualità si iscrive, in particolare, l'incertezza che ha caratterizzato il riparto di competenze tra Stato e Regioni circa la disciplina della materia. I fautori della sussistenza della sola ed esclusiva competenza statale fanno leva sul fatto che la "locazione ad uso abitativo per finalità turistiche" costituisce una mera figura contrattuale, la cui disciplina dovrebbe ricadere, quanto meno per gli aspetti prettamente civilistici, nella materia dell'ordinamento civile ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l) Cost.; di contro, chi sostiene l'esistenza di margini di intervento delle Regioni, evidenzia la valenza comunque turistica di tali forme di accoglienza, che gioverebbe a ricondurne parte della disciplina nella competenza residuale in materia di turismo.

Si comprende pertanto come la decisione della Corte, che acconsente al pur limitato intervento della Regione Lombardia in materia, possa rappresentare un passaggio importante per lo sviluppo di una più ampia e diffusa regolamentazione regionale delle locazioni turistiche. La motivazione della sentenza tuttavia, a tratti lapidaria nel rigettare le censure mosse dal Governo, non chiarisce del tutto quali siano gli spazi di manovra concessi alle Regioni, rischiando così di dare adito a nuovi conflitti di competenza ogniqualvolta queste ultime dovessero legiferare in materia.

Su tali profili d'incertezza ci si soffermerà brevemente nel corso dell'esame dei motivi addotti dalla Corte a sostegno della propria decisione, dopo aver descritto con maggiore precisione i contenuti della legge della Regione Lombardia. Nelle conclusioni, si tenterà invece di dar conto delle immediate ricadute che la pronuncia può avere su altre leggi regionali (già approvate o in corso di approvazione) che si propongono di disciplinare la materia.

2. La legge reg. Lombardia n. 7/2018 e le questioni di costituzionalità

La legge lombarda impugnata dinanzi alla Corte costituzionale – l. reg. 25 gennaio 2018 n. 7 – si compone di due soli articoli, che intervengono sul testo della l. reg. 1° ottobre 2015 n. 27, recante "Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo"⁷, integrandone gli artt. 38 (Disposizioni comuni per attività ricettive alberghiere e non alberghiere) e 39 (Vigilanza e sanzioni di competenza del comune).

⁵ V. ad es. TAR Lazio, Sez. I ter, sent. 13 giugno 2016, n. 6755, su www.giustizia-amministrativa.it, che ha annullato molteplici disposizioni del Reg. Regione Lazio 6 agosto 2015, n. 8, recante "Nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere" su ricorso dell'AGCM ex art. 21 bis l. n. 287/1990; su tale pronuncia si v. la nota di A. ARGENTATI, *La sharing economy davanti al giudice amministrativo. Il caso delle attività ricettive extra-alberghiere*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3/2016, 567 ss. Al momento in cui si scrive pendono inoltre dinanzi al giudice amministrativo due ricorsi promossi contro norme regionali di carattere regolamentare: l'uno dinanzi al TAR Piemonte relativamente al Decreto del Presidente della Giunta regionale 8 giugno 2018, n. 4/r. con il quale è stato emanato un Regolamento regionale recante "Caratteristiche e modalità di gestione delle strutture ricettive extralberghiere, requisiti tecnico-edilizi ed igienico-sanitari occorrenti al loro funzionamento, nonché adempimenti per le locazioni turistiche (articolo 18 della legge regionale 3 agosto 2017, n. 13)"; l'altro dinanzi al TAR Lombardia (vedi *infra* nt. 13 e 16).

⁶ V. l. reg. Toscana 20 dicembre 2016, n. 86, recante "Testo unico del sistema turistico regionale", impugnata dallo Stato dinanzi alla Corte costituzionale (Ricorso per legittimità costituzionale, 8 marzo 2017, n. 31 in G.U., 1^a Serie Speciale - Corte costituzionale, n. 19 del 10 maggio 2017); in seguito ad un accordo con il Governo intervenuto in pendenza del giudizio costituzionale, la Regione Toscana ha poi modificato la legge; si v. ora la l. reg. Toscana 18 maggio 2018, n. 24, recante "Disposizioni in materia di sistema organizzativo del turismo, strutture ricettive, locazioni e professioni turistiche. Modifiche alla l.r. 86/2016". Nonché più recentemente L. reg. Puglia 17 dicembre 2018, n. 57 (v. *infra* nt. 17 e 18).

⁷ Per un approfondimento sulla l. reg. n. 27/2015, v. V. FRANCESCHELLI, S. D'URSO, *La nuova legge lombarda sul turismo*, in *Riv. it. dir. tur.*, 2015, 257-270.

L'innovazione principale della legge (v. art. 38, nuovi commi 8-bis e 8-ter) consiste nell'introduzione di un codice identificativo di riferimento (CIR), che i «soggetti che *esercitano attività di intermediazione immobiliare*, nonché quelli che *gestiscono portali telematici*» sono tenuti a indicare nell'attività di *pubblicizzazione, promozione e commercializzazione* tanto di case e appartamenti per vacanze (CAV), quanto di «alloggi o [...] porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge 431/1998», a prescindere dallo strumento impiegato per la promozione («con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato», precisa il comma 8-bis). La legge prevede inoltre che il CIR venga assegnato al singolo immobile al momento della *comunicazione di avvio attività* (adempimento prescritto per le CAV dal comma 1 dello stesso art. 38), rinviando per la disciplina di dettaglio a una delibera della Giunta regionale. Completano la novella alcune disposizioni concernenti l'inosservanza dell'obbligo di indicazione del CIR, con le quali si prevedono sanzioni amministrative pecuniarie da euro 500 a euro 2.500 per ogni singola attività pubblicizzata in modo difforme da quanto prescritto; sanzioni che in caso di reiterazione delle violazioni possono essere raddoppiate, «ferma restando la facoltà del comune di disporre, nei casi più gravi, previa diffida, la sospensione non superiore a tre mesi o la cessazione dell'attività».

Il ricorso proposto dal Governo si appunta essenzialmente su due profili: da un lato, la legge lombarda andrebbe a equiparare ingiustificatamente la disciplina delle mere locazioni per finalità turistiche a quella delle case e appartamenti per vacanze (CAV), così esorbitando dalle competenze regionali in materia turistica e invadendo la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Dall'altro lato, gli adempimenti prescritti e le correlate sanzioni sarebbero da ritenersi irragionevoli: l'obbligo di dotarsi del CIR, in particolare, sarebbe giuridicamente impossibile, in quanto per le locazioni per finalità turistiche non è prescritta espressamente quella comunicazione di avvio attività cui la legge subordina l'assegnazione del codice stesso. E in ogni caso, gli adempimenti in parola (come pure le sanzioni) sarebbero comunque manifestamente eccessivi, «per il carattere preventivo e condizionante» e «per la genericità dei fini pubblici» cui sono funzionali.

3. La disciplina degli aspetti turistici delle locazioni spetta alle Regioni

La prima censura di legittimità mossa alla legge lombarda, con la quale si lamentava la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, è respinta perentoriamente dalla Corte: la tesi che si voleva accreditare nel ricorso governativo, per cui la disciplina delle locazioni per finalità turistiche spetterebbe *in toto* allo Stato, non è infatti in linea con la giurisprudenza costituzionale «secondo cui gli aspetti turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni», rientrando semmai nella materia dell'ordinamento civile «la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti».

Il riconoscimento di uno spazio di intervento regionale sugli aspetti turistici delle locazioni in questione non è tuttavia accompagnato da una precisa identificazione del perimetro dello stesso. La Corte non spiega infatti in cosa consistano i menzionati *aspetti turistici*, limitandosi a citare un proprio precedente – la sent. 80/2012⁸ – che non tratta

⁸ Su questa fondamentale pronuncia, si v. P. SABBIONI, *I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost. rispetto alla censura per lesione diretta*, in *Forum Quad. cost.*, n. 9/2012 e in *Le Regioni*, nn. 5-6/2012, 1000-1014; C. GIUNTA, *L'art. 76 Cost. nei giudizi in via d'azione: il codice del turismo in cerca di delega*, in *Federalismi.it*, n. 16/2012; L. RIGHI, *Il turismo nel «tiro alla fune» Stato-Regioni: la ridondanza dell'eccesso di delega*, in *Riv. it. dir. tur.*, 2012, 29 ss.

puntualmente di locazioni turistiche⁹, ma censura una serie di disposizioni del c.d. Codice del Turismo (d.lgs. n. 79/2011) per violazione della competenza regionale residuale¹⁰.

L'impressione che si trae dal richiamo a tale sentenza – che rappresenta una tappa fondamentale per la ricostruzione del riparto delle competenze in materia turistica – assieme alla genericità della locuzione “aspetti turistici” è che la Corte abbia inteso rimandare all'assetto complessivo delle competenze sul turismo come risultante dalla propria giurisprudenza, senza individuare con precisione uno o più settori specifici. Il che consente di ritenere senz'altro di spettanza delle Regioni gli aspetti turistici sottoposti allo scrutinio della Corte nel caso di specie, ossia tutti quegli adempimenti amministrativi che – come il CIR – sono rivolti all'esercizio delle funzioni regionali di funzioni di *promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche*, sui quali la pronuncia si esprime chiaramente. Ma al tempo stesso non esclude prospettive di un intervento regionale più ampio in ambiti non specificamente considerati nella sentenza in esame che siano tuttavia astrattamente riconducibili nella competenza residuale regionale alla luce della giurisprudenza della Corte. Si pensi, in via ipotetica, alla possibilità che le Regioni prescrivano adempimenti di carattere amministrativo diversi da quelli qui considerati; oppure impongano ulteriori obblighi informativi in capo ai locatori; o ancora che stabiliscano sistemi di classificazione degli alloggi dati in locazione, ad esempio sulla base delle dotazioni messe a disposizione degli ospiti.

La sintetica motivazione della Corte non offre tuttavia puntuali indicazioni a tal riguardo, limitandosi ad osservare che gli adempimenti prescritti dalla legge lombarda sono *precedenti ed esterni* al contratto di locazione per finalità turistiche e pertanto non incidono «sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale che restano disciplinate dal diritto privato». Un rilievo che non aggiunge molto in merito all'individuazione dei limiti che incontra l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia turistica; il quale era già pacifico che non potesse spingersi a disciplinare direttamente i contratti turistici o l'impresa turistica¹¹, benché alcune Regioni sembrino ignorarlo laddove pongono limiti alla durata o al numero dei contratti di locazione stipulabili ovvero stabiliscono che – al ricorrere di determinati presupposti – la concessione di alloggi in locazione turistica debba intendersi esercitata in forma imprenditoriale¹².

Nell'ottica di uno sviluppo della legislazione regionale in materia, non resta che osservare come, se da un lato il riconoscimento così generico della sussistenza della competenza residuale potrebbe stimolare un rinnovato attivismo delle Regioni, dall'altro lascia nell'incertezza la titolarità della potestà legislativa in relazione a settori potenzialmente turistici che però non sono stati presi in considerazione direttamente nella sentenza in esame. Con il rischio evidente che sia la Corte a dover assegnare di volta in volta la disciplina allo Stato o alle Regioni.

4. Il CIR e le sanzioni correlate non sono irragionevoli

⁹ Le locazioni per finalità turistiche non sono neppure menzionate nella pronuncia; possono venire in rilievo tutt'al più in via solo indiretta laddove la Corte dichiara incostituzionale l'art. 12 d.lgs. n. 79/2011, dedicato alla disciplina delle strutture ricettive extralberghiere; tra queste erano ricomprese anche le c.d. *unità abitative ammobiliate ad uso turistico*, una figura (solo) parzialmente sovrapponibile alle locazioni in questione. La Corte però non svolge alcuna considerazione neppure con riguardo a tale fattispecie, limitandosi a dichiarare l'illegittimità dell'intero art. 12 per violazione della competenza residuale delle Regioni in materia turistica.

¹⁰ Va invero precisato che la sent. 80/2012 ha dichiarato illegittime una serie di disposizioni del d.lgs n. 79/2011 per eccesso di delega nei limiti della *ridondanza* di tale motivo di incostituzionalità sul riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni. Sul punto si v. i commenti in nt. 8.

¹¹ V. Corte cost., sentt. nn. 369/2008 e 80/2012.

¹² Si fa riferimento in part. all'art. 70 della già citata l. reg. Toscana n. 86/2016 nella versione precedente alla modifica del 2018 (nt. 4); nonché al reg. Lazio annullato (v. *supra* nt. 5).

Gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale della legge lombarda, che concernevano l'irragionevolezza della disciplina del CIR e delle sanzioni correlate sotto differenti aspetti, sono anch'essi sinteticamente respinti dalla Corte.

Per quanto attiene al primo profilo – quello per cui il CIR sarebbe irrazionale perché i titolari di alloggi dati in locazione turistica non sarebbero tenuti ad effettuare la comunicazione di avvio attività e non potrebbero pertanto ottenere il codice in questione – la Corte si limita ad osservare che dalla lettura sistematica delle disposizioni in questione emerge con chiarezza la volontà del legislatore regionale di estendere anche agli alloggi dati in locazione turistica l'obbligo della comunicazione preventiva al Comune competente. Si aggiunge inoltre – venendo così al secondo profilo di irrazionalità – che l'acquisizione e l'impiego del CIR nella promozione degli alloggi non può dirsi eccessivamente gravoso, in quanto «va effettuato una sola volta» e non comporta «alcun costo aggiuntivo o l'adozione di particolari accorgimenti organizzativi a carico dei locatori». Quanto alle sanzioni, infine, la Corte osserva che «gli importi non particolarmente elevati della prima e soprattutto la gradualità delle diverse misure previste non manifestano l'irragionevolezza lamentata».

Le poche righe dedicate alla questione dalla Corte si spiegano con la scarsa consistenza delle censure mosse dall'Avvocatura, a partire dalla pretesa impossibilità di ottenere il CIR: che la legge lombarda avesse inteso equiparare CAV e locazioni turistiche sotto questo profilo era infatti più che evidente, anche a fronte di una tecnica legislativa non proprio esemplare per chiarezza.

La questione delle modalità di assegnazione del CIR ha tuttavia assunto nuovi contorni a seguito dell'adozione della delibera della Giunta regionale con la quale si è dettata la disciplina di dettaglio¹³; un provvedimento quest'ultimo intervenuto solo successivamente alla proposizione del ricorso da parte del Governo. La Giunta infatti, discostandosi dalla previsione di cui all'art. 38, comma 8-bis, secondo la quale il «codice è riferito al numero di protocollo rilasciato al momento della ricezione della comunicazione di avvio attività»¹⁴, ha disposto che lo stesso coincida invece con il differente *Codice Regione* attribuito dal Sistema di Gestione dei flussi turistici “Turismo 5”, cui pure i locatori sono tenuti ad iscriversi per l'assolvimento degli obblighi informativi ISTAT.

Tale scelta – seppur giustificata da ragioni di complessiva semplificazione dei vari adempimenti amministrativi prescritti in materia – sembra violare chiaramente il dato normativo costituito dall'art. 38, comma 8-bis, l. reg. Lombardia n. 27/2015. Sennonché la Corte non ha avuto modo di considerare la possibile illegittimità della disciplina del CIR lombardo tenendo nella dovuta considerazione la concreta attuazione dello stesso nel Regolamento della Giunta regionale, proprio perché l'adozione della relativa delibera è intervenuta quando già pendeva il giudizio costituzionale (e l'Avvocatura dello Stato non ha ritenuto di farvi riferimento all'udienza di discussione della causa)¹⁵.

Al contempo, il TAR Lombardia, dinanzi al quale era stata tempestivamente impugnata la delibera su ricorso di un'associazione di locatori, ha ritenuto di non sollevare a sua volta un'ulteriore questione di legittimità della l. reg. n. 7/2018 (attraverso la quale pure si sarebbe potuto meglio precisare i profili problematici del CIR alla luce del nuovo

¹³ Il regolamento in questione è stato approvato con decreto della Giunta Regionale del 28 giugno 2018, n. XI/280, pubblicato in BURL, serie ordinaria n. 27, martedì 3 luglio 2018, recante “Disciplina del codice identificativo di riferimento (CIR) ai sensi dell'art. 38 comma 8 bis della legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 «Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo»”.

¹⁴ La Comunicazione deve essere compilata e presentata in via telematica allo Sportello Unico Attività Produttive comunali (S.U.A.P.).

¹⁵ A scanso di equivoci, si precisa che non si intende sostenere che la Corte avrebbe potuto sindacare direttamente la legittimità del Regolamento – compito questo del TAR – quanto piuttosto che la stessa, avendo piena contezza della concreta applicazione della norma, ne avrebbe meglio potuto apprezzare l'eventuale irragionevolezza.

Regolamento), limitandosi – secondo una prassi tanto frequente, quanto deprecabile – a rinviare la discussione sul merito a data successiva all’udienza pubblica dinanzi alla Corte¹⁶. Sarà ora il TAR lombardo a dover sciogliere autonomamente il contrasto fra le due norme (art. 38, comma 8-bis, e regolamento) oppure a sollevare una nuova questione di legittimità per avere un ulteriore schiarimento da parte della Corte sulla ragionevolezza del CIR (questa volta *in concreto*).

5. Le Regioni dinanzi alla sfida delle piattaforme online di home sharing

Un ultimo aspetto di interesse della decisione commentata è dato dalle ricadute che la stessa può avere per le sorti di altre due leggi regionali in tema di locazioni per finalità turistiche, l’una della Regione Puglia, approvata e già impugnata dal Governo¹⁷; l’altra della Regione Veneto, di recentissima adozione.

La prima legge¹⁸ ha istituito, da un lato, un “Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere”, tra cui sono espressamente ricompresi «gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n. 431»; dall’altro, ha introdotto un Codice identificativo di struttura (CIS), la cui disciplina ricalca quasi pedissequamente quella lombarda sul CIR.

Il CIS pugliese dev’essere infatti impiegato nella *pubblicità, promozione e commercializzazione* «dell’offerta delle strutture non alberghiere, con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all’uopo utilizzato». Si precisa inoltre *ad abundantiam* che «i soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività [in questione] pubblicano il CIS sugli strumenti utilizzati». Completano la legge una serie di disposizioni sulle sanzioni amministrative per l’inosservanza delle prescrizioni e sulle competenze in tema di vigilanza e controlli.

Alla luce delle conclusioni cui è giunta la Corte nella pronuncia esaminata, pare evidente che, almeno per quanto riguarda l’adozione del CIS, la legge pugliese possa superare indenne lo scrutinio della Corte; ma è prevedibile che anche l’istituzione del registro, rispondendo alla finalità di agevolare i compiti di controllo e vigilanza sulle attività turistiche di competenza regionale, sia destinata a sopravvivere al controllo di legittimità.

Considerazioni di analogo tenore possono farsi con riferimento al Progetto di legge regionale n. 396¹⁹, approvato in via definitiva l’11 giugno 2019, con il quale la Regione Veneto ha introdotto una serie di adempimenti amministrativi ed obblighi informativi a carico di chi offre alloggi in locazione turistica, qualificando questi ultimi espressamente come “strutture ricettive”.

Tra le altre cose, la nuova norma prevede che con Regolamento adottato dalla Giunta regionale sia disciplinata «la modalità di rilascio, di esposizione e di operatività del codice

¹⁶ V. TAR Lombardia, Sez. I, ord. 26 ottobre 2018, n. 2269, in *www.giustizia-amministrativa.it*, resa in sede cautelare, nella quale si dice che le istanze cautelari dei ricorrenti sono adeguatamente tutelabili con la sollecita decisione nel merito ex art. 55, comma 10, c.p.a., «anche in considerazione del fatto che la decisione di costituzionalità in ordine alla norma legislativa regionale contestata dal ricorrente è prevista per la data del 5 marzo 2019».

¹⁷ V. Ricorso per legittimità costituzionale, 26 febbraio 2019, n. 33 in G.U., 1^a Serie Speciale - Corte costituzionale, n. 19 del 8 maggio 2019.

¹⁸ L. reg. Puglia 17 dicembre 2018, n. 57, recante “Integrazione alla legge regionale 1 dicembre 2017, n. 49 (Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici)”.

¹⁹ Il progetto di legge, elaborato dalla Giunta regionale del Veneto e recante “Disposizioni in materia di ricettività turistica”, prevede l’integrale sostituzione dell’art. 27 bis della l. reg. 14 giugno 2013, n. 11, recante “Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto” con una nuova ed articolata disciplina.

identificativo dell'alloggio oggetto di locazione turistica, da utilizzarsi per pubblicizzare l'alloggio, anche su piattaforme digitali o siti internet di prenotazione ricettiva». Piuttosto articolato è poi il sistema sanzionatorio posto a presidio dei vari obblighi previsti, con l'interessante previsione per cui talune delle sanzioni «sono applicate nella misura massima in caso di offerta dell'alloggio su piattaforme digitali o siti internet di prenotazione ricettiva».

Al di là di ogni considerazione circa la legittimità di quest'ultima previsione (e dell'equiparazione *nominale* degli alloggi dati in locazione per finalità turistiche alle strutture ricettive), anche in questo caso il nucleo essenziale della disciplina – costituito dall'introduzione del codice identificativo – pare destinato a durare, anche a fronte di eventuali impugnazioni da parte del Governo.

Uno sguardo d'insieme alle leggi regionali che si sono prese in esame consente, infine, di svolgere alcune considerazioni conclusive.

Da un lato, va senz'altro registrato un diffuso attivismo regionale in materia – specie nelle Regioni a più forte vocazione turistica – che, frenato finora dal contenzioso di cui si è detto, troverà probabilmente nuovo slancio con la sentenza esaminata. Tanto più che sembra esserci, se non una vera e propria cooperazione tra Regioni nell'elaborazione di un approccio regolatorio comune, almeno una circolazione del modello lombardo scrutinato dalla Corte nel caso di specie²⁰.

Dall'altro lato, è tutta da verificare l'effettiva capacità delle leggi regionali considerate di conformare i comportamenti degli attori del mercato delle locazioni turistiche. Com'è ovvio, sarà decisiva la capacità delle amministrazioni locali (*in primis* dei Comuni) di svolgere un'attività di vigilanza e controllo effettiva e capillare sulle locazioni turistiche. Ma non va trascurato neppure l'atteggiamento che assumeranno, in particolare, le piattaforme *online* di *home sharing*, con giganti mondiali dell'intermediazione come *Airbnb*, *Homeaway*, *Wimdu*, *Booking*: l'opzione tra la cooperazione rispetto alle finalità di vigilanza perseguite dalle Regioni o lo scontro diretto con le autorità locali (come avvenuto in altri contesti, al di fuori dell'Italia, nei quali si erano adottate misure analoghe a quelle esaminate²¹) può condizionare non poco il raggiungimento dei risultati perseguiti dalla legislazione regionale in materia²². C'è da dire, su questo fronte, che un'azione decisa da parte delle Regioni sul lato dei locatori potrebbe spingere gli stessi gestori delle piattaforme ad agevolare e promuovere presso i propri utenti (c.d. *host*) tanto l'adozione del codice identificativo, quanto l'osservanza più generale delle norme turistiche regionali, allo scopo di evitare la perdita di clienti che potrebbe essere provocata da una diffusa applicazione delle sanzioni previste. Ma naturalmente si tratta solo di un'ipotesi: diviene essenziale allora monitorare

²⁰ Oltre ai codici identificativi lombardo, pugliese e veneto, va ricordato quello piemontese, introdotto con l'art. 14 del Regolamento regionale recante "Caratteristiche e modalità di gestione delle strutture ricettive extralberghiere, requisiti tecnico-edilizi ed igienico-sanitari occorrenti al loro funzionamento, nonché adempimenti per le locazioni turistiche (articolo 18 della legge regionale 3 agosto 2017, n. 13)" (*supra* nt. 5). È il caso di segnalare, peraltro, come il Governo abbia recentemente presentato un disegno di legge di delega in materia turistica (Camera dei Deputati, *Disegno di legge (Delega al Governo in materia di turismo)*, n. 1698. XVIII Legislatura, 22 marzo 2019) che prevede, tra i principi e criteri direttivi, «l'istituzione di un codice identificativo nazionale». Sarà allora opportuno tenere nella dovuta considerazione l'odierna sentenza della Corte, tanto più che la stessa ha espressamente affermato (*Cons. diritto*, punto 5.1.) che la differenziazione delle legislazioni regionali in materia di locazioni turistiche è «legittima conseguenza» dell'esercizio della competenza residuale delle singole Regioni. Lo stesso dicasi per il codice identificativo statale di cui *supra* in nt. 4.

²¹ Si pensi ai casi di Parigi e Berlino, che hanno avuto ampia risonanza anche sulla stampa italiana.

²² Non si prende in considerazione in questa sede, per evidenti ragioni di sintesi, la questione dei potenziali sviluppi sovranazionali della disciplina delle piattaforme di *home sharing*, specialmente per quanto concerne la decisione che adotterà la Corte di Giustizia nella Causa C-390/18, *Airbnb Ireland*; se la Corte – come suggerito nelle Conclusioni dell'Avvocato Generale Szpunar – dovesse qualificare i servizi prestati dalla piattaforma come "servizi della società dell'informazione", gli effetti sulle legislazioni degli Stati membri potrebbero essere dirompenti.

attentamente quali saranno gli effetti nella pratica sul medio-lungo periodo dell'introduzione dei codici identificativi regionali nel mercato dell'accoglienza turistica, eventualmente anche per ricalibrare una disciplina che avrà una prima piena applicazione solo da quest'anno.

Resta comunque l'impressione che si sia solo all'inizio di una stagione di leggi regionali in tema di locazioni per finalità turistiche; un percorso al quale la Corte costituzionale sarà probabilmente chiamata a dare il proprio contributo, specie in punto di corretta individuazione dei limiti all'intervento delle Regioni, stante la genericità del riconoscimento della competenza regionale operato nella sentenza qui esaminata.

** Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione Europea e ordinamenti nazionali, Università di Ferrara.

Forum di Quaderni Costituzionali