

RECENTI INTERVENTI DELLE REGIONI ORDINARIE IN MATERIA DI LOCAZIONI PER FINALITÀ TURISTICHE*

GIACOMO MENEGUS**

Sommario

1. Introduzione: locazioni turistiche e piattaforme di *home sharing*. – 2. Un settore “conteso” tra Stato e Regioni (Corte cost., sent. n. 84/2019). – 3. La recente legislazione delle Regioni ordinarie sulle locazioni turistiche. – 4. Problemi e prospettive

* *Contributo non sottoposto a referaggio.*

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Macerata.
Contatto: giacomo.menegus@unimc.it

1. Introduzione: locazioni turistiche e piattaforme di *home sharing*

Con il termine “locazione per finalità turistiche” (o più semplicemente, nel linguaggio comune, “locazioni turistiche”) si individua nel diritto civile uno specifico contratto di locazione – in questa sede interessa quello *ad uso abitativo* – che è concluso per *motivi di ordine turistico* e gode perciò di una disciplina in parte differente rispetto a quella della classica locazione¹. Fino a circa una decina d’anni fa, questa tipologia contrattuale non rivestiva, almeno nel nostro Paese, un’importanza socio-economica particolare; la scarsità delle disposizioni in precedenza dedicate al tema, tanto nella normativa dello Stato, quanto in quella delle Regioni, è testimonianza di un rilievo tutto sommato marginale.

Nel 2008 nasce però a San Francisco *Airbnb*, una società che in breve tempo, rivoluzionando il settore dell’ospitalità turistica, fa della locazione di immobili da parte di privati uno degli strumenti principali della ricettività turistica. Con *Airbnb*, infatti, si assiste all’affermazione del concetto di *home sharing*, ovvero di condivisione di spazi abitativi sotto-utilizzati (in genere singole stanze) da parte dei relativi titolari con visitatori che abbiano necessità di un alloggio in città (in genere per brevi periodi), ma non possano o non vogliano ricorrere al circuito delle strutture ricettive tradizionali. L’incontro tra chi offre e chi cerca un alloggio turistico si svolge tramite una piattaforma *online*, che garantisce – accanto alla riduzione dei costi – una disintermediazione prima inimmaginabile nei rapporti tra utenti.

Tali caratteristiche, insieme ad altri fattori – tra i quali l’affermarsi del cd. *turismo esperienziale*, che privilegia il contatto diretto tra locali e visitatori, al fine di far vivere a questi ultimi un’esperienza di viaggio più autentica –, hanno portato rapidamente *Airbnb* ad andare ben oltre il ristretto ambito della *sharing economy* propriamente detta per divenire un vero e proprio *leader* mondiale della ricettività turistica². Sul portale della società, si offrono ora in locazione prevalentemente interi immobili (case e appartamenti), con numerosi utenti che gestiscono molteplici annunci. Accanto ad *Airbnb* si sono poi aggiunte nuove piattaforme (come *Wimdu* e *Homeaway*) ed altre che

¹ Da un lato, in virtù dell’art. 1, comma 2, lett. c) legge n. 431 del 1998, tale tipologia contrattuale è sottratta all’applicazione di una serie di norme della stessa legge (art. 2, 3, 4, 4-bis, 7, 8 e 13); dall’altro lato, in virtù dell’art. 53 d.lgs. n. 79 del 2011 (cd. Codice del Turismo), la disciplina principale va rinvenuta nelle disposizioni del codice civile in tema di locazione. Cfr. A. ZACCARIA (a cura di), *Commentario breve delle locazioni immobiliari*, Cedam, Padova, 2017, 549 ss., con ulteriori riferimenti bibliografici.

² Un’idea delle dimensioni del fenomeno in Italia è data dal *country manager* di *Airbnb Italia*: “L’Italia rappresenta il terzo mercato al mondo dopo Usa e Francia per numero di annunci. A oggi siamo intorno a 400mila, di cui il 75% inerenti a case intere e il 25% a stanze singole. Lo scorso anno 9 milioni 600mila persone hanno scelto *Airbnb* per soggiornare in Italia. Nel 2016 il guadagno complessivo degli *host* italiani è stato di 621 milioni di euro”. Cfr. *Airbnb, Italia terzo mercato al mondo*, su *Il Dubbio* (16 aprile 2019), disponibile all’indirizzo: <https://www.ildubbio.news/2019/04/16/airbnb-italia-terzo-mercato-al-mondo/>.

pubblicizzavano solo operatori professionali (come *Booking*) si sono aperte anche ai privati locatori. Nelle principali destinazioni turistiche molti proprietari hanno così preferito destinare i propri immobili al mercato turistico, che in genere assicura proventi maggiori rispetto alla locazione abitativa tradizionale ed offre pure maggiori garanzie in termini di pronta disponibilità dell'immobile.

Naturalmente la crescita del settore ha portato con sé una serie di conseguenze problematiche: in primo luogo, vi sono questioni di “concorrenza sleale” rispetto alle tradizionali strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere già esistenti sul territorio, che affrontano costi maggiori e soggiacciono a norme e obblighi amministrativi assai più stringenti. In secondo luogo, va evidenziato l'impatto assai significativo che una larga diffusione di tali locazioni può avere su molteplici aspetti della vita delle città: *in primis*, senz'altro la diminuzione delle abitazioni disponibili e il correlato aumento dei canoni; ma non devono sottovalutarsi anche le complicazioni nella gestione dei servizi locali (ad es. la raccolta dei rifiuti), come pure la trasformazione di alcuni quartieri in termini di *gentrification* e *touristification* (con espulsione delle attività dedicate ai locali), fino ad arrivare a questioni più minute (ma comunque rilevanti per le amministrazioni comunali), come ad esempio l'aumento di problemi di convivenza con il vicinato. Infine, va ricordato il profilo fiscale, il quale concerne non solo la questione della lotta all'evasione delle imposte sui redditi da locazione turistica, ma pure quella della riscossione dell'imposta di soggiorno nei comuni ove la stessa è prevista.

L'insieme delle criticità tratteggiate ha sollecitato l'intervento del legislatore a più livelli; la disciplina statale si è tuttavia concentrata fino ad oggi prevalentemente sugli aspetti fiscali, lasciando senza risposta la maggior parte delle questioni sollevate dall'esplosione del settore³. Sono state quindi le Regioni a tentare di intervenire più incisivamente, quanto meno nell'ottica di mitigare

³ Il primo intervento del legislatore statale avente ad oggetto la questione delle locazioni turistiche e delle piattaforme di *home sharing* è costituito dall'art. 4 del d.l. n. 50/2017 (convertito in l. n. 96/2017), significativamente rubricato: “Regime fiscale delle locazioni brevi”. La disciplina ivi dettata è rimasta in parte inattuata per il contenzioso insorto tra *Airbnb* e Agenzia delle Entrate. Dopo una serie di pronunce contrarie alle ragioni della società, la questione è finalmente approdata al Consiglio di Stato, il quale ha operato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia per verificare la compatibilità della disciplina con il diritto dell'Unione. Sul rinvio pregiudiziale brevemente, cfr. G. SCIASCIA, *Alla Corte di giustizia UE “la legge Airbnb”*, in *www.irpa.eu* – Pubblicazioni – Contributi. Sul tema fiscale cfr., tra gli altri, G. BERETTA, *Il regime fiscale delle locazioni brevi*, in *Dir. prat. trib.*, n. 3, 2018, 1011 ss. Un secondo intervento si rinviene nell'art. 13-*quater* del d.l. n. 34/2019, recante «Disposizioni in materia di locazioni brevi e attività ricettive», che va a modificare e integrare il succitato d.l. 50/2017. Si tratta di una norma rimasta sostanzialmente sulla carta, in quanto è mancata l'adozione dei regolamenti attuativi (per motivi legati principalmente al cambio di governo e al ritorno delle funzioni in materia di turismo dal Mipaaf al Mibact). Per un quadro generale cfr., da ultimo, C. ALVISI, A. CLARONI, *Problemi di governo della sharing economy nel settore delle locazioni turistiche e del bike-sharing*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2019, 917 ss.

l'impatto concorrenziale delle locazioni turistiche rispetto agli operatori tradizionali⁴. La legislazione regionale risultante dai più recenti interventi in questo senso – che si innesta su un *corpus* di norme antecedenti (spesso datate) – apre tuttavia alcune ulteriori problematiche, di cui si dà conto in questa nota.

Per avere un quadro sufficientemente chiaro dell'assetto della disciplina regionale delle locazioni turistiche è necessario riepilogare brevemente le indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale, specie per quanto concerne il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Solo a questo punto si procederà con l'esame delle più recenti normative delle Regioni ordinarie, avendo cura di segnalare, da un lato, le conseguenze derivanti dalla sentenza della Corte di Giustizia *Airbnb Ireland* e, dall'altro, qualche prospettiva di sviluppo futuro.

2. Un settore “conteso” tra Stato e Regioni (Corte cost., sent. n. 84/2019)

Individuare a chi spetti, tra Stato e Regioni, la competenza a disciplinare il settore delle locazioni turistiche è compito non semplice. Secondo una prima ipotesi, si potrebbe osservare che la locazione per finalità turistiche, pur essendo animata da motivazioni appunto turistiche, non costituisce propriamente una tipologia di struttura ricettiva, ma piuttosto una fattispecie contrattuale di diritto civile. E per tale motivo andrebbe ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, c. 2, lett. l) Cost. Guardando alla questione da una diversa prospettiva, si potrebbe tuttavia obiettare che la locazione in parola riveste ormai un ruolo di primo piano nell'ambito dell'ospitalità turistica, concorrendo a determinare la ricettività turistica di un dato territorio assieme alle più tradizionali strutture alberghiere ed extra-alberghiere. E per tale motivo non potrebbe sottrarsi alla competenza residuale delle Regioni in materia turistica di cui all'art. 117, c. 4, Cost., nella quale rientra la disciplina delle strutture ricettive.

La soluzione emergente dalla giurisprudenza costituzionale si colloca per così dire a metà strada tra le due opposte prospettive appena descritte. Nella recente sentenza n. 84 del 2019⁵ – avente ad oggetto una legge lombarda (v. *infra* par. 4) – la Corte ha riconosciuto infatti che tanto lo Stato quanto le Regioni possono disciplinare la materia: allo Stato competono «la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti», mentre alle Regioni spetta la disciplina degli *aspetti turistici*. Si tratta di una soluzione che valorizza entrambi i titoli di competenza rinvenibili nell'art. 117 Cost. e appare sostanzialmente in linea con la precedente giurisprudenza costituzionale. In particolare con la sent.

⁴ In tal senso già L. RIGHI, *Le strutture ricettive*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2017, 157 ss.

⁵ Sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *Locazioni per finalità turistiche: il codice identificativo lombardo supera lo scrutinio di costituzionalità*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, 825 ss.

n. 80 del 2012⁶ la Corte aveva censurato, tra le altre, le norme statali del cd. Codice del Turismo (d.lgs. n. 79/2011) concernenti la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive (artt. 8, 9, 13), gli *standard* qualitativi dei servizi e delle dotazioni (art. 10) e gli adempimenti amministrativi (art. 16), limitandosi a “salvare” le norme di “diritto privato del turismo” (artt. 32-53).

Resta tuttavia la difficoltà di individuare puntualmente i confini tra l’ambito di intervento del legislatore statale e di quello regionale, stante la genericità della nozione di aspetti turistici. Alla luce della sent. n. 84 del 2019, si possono senz’altro ascrivere all’ambito di competenza regionale *la promozione, vigilanza e controllo sull’esercizio delle attività turistiche* (ivi incluse le locazioni in questione); ma quanto a diversi ed ulteriori aspetti turistici permane l’incertezza⁷.

3. La recente legislazione delle Regioni ordinarie sulle locazioni turistiche

Le Regioni ordinarie ad aver introdotto recentemente un’apposita disciplina sulle locazioni per finalità turistiche sono state dapprima Lazio⁸ e Toscana⁹,

⁶ Cfr. 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 *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.*, n. 6, 2012, 29 ss.

⁷ Si pensi, in via ipotetica, alla possibilità che le Regioni individuino 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.

⁸ Artt. 7, r. reg. Lazio 7 agosto 2015, n. 8, recante «Nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere».

⁹ Art. 70, l. reg. Toscana 20 dicembre 2016, n. 86, recante «Testo unico del sistema turistico regionale».

seguite poi nell'ordine da Lombardia¹⁰, Piemonte¹¹, Puglia¹², Veneto¹³, Emilia-Romagna¹⁴ e Campania¹⁵.

Non che in precedenza mancasse del tutto una disciplina regionale in materia: molte leggi infatti, nel dettare regole per le strutture turistiche extra-alberghiere, hanno dedicato una marginale attenzione anche alla locazione di *unità abitative ammobiliate ad uso turistico*¹⁶. Si trattava per lo più di una disciplina *in negativo*, ovvero tratteggiata in modo da individuare più che altro limiti *quantitativi*¹⁷ e *qualitativi*¹⁸ all'esercizio di tali attività, anche e soprattutto al fine di distinguerle rispetto alle più prossime tipologie di strutture ricettive vere e proprie¹⁹.

Con la dirompente crescita del settore, l'atteggiamento delle Regioni è cambiato, virando verso un maggiore attivismo. Si possono identificare in via approssimativa due distinti approcci.

Da un lato, v'è quello seguito da Lazio e Toscana, che hanno tentato di fissare normativamente alcuni requisiti oggettivi volti a determinare *ex ante* quando l'attività di locazione turistica si svolge in forma occasionale (ed è conseguentemente soggetta ad una disciplina piuttosto liberale) e quando in forma imprenditoriale (e soggiace ad obblighi ben più stringenti). Dall'altro lato, si colloca l'approccio seguito dalle altre Regioni summenzionate, che hanno rafforzato gli strumenti di controllo e monitoraggio sulle locazioni, introducendo

¹⁰ L. reg. Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7, recante "Integrazione alla legge regionale 1 ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze"

¹¹ Art. 5, l. reg. Piemonte 3 agosto 2017, n. 13, recante "Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere"; Decreto del Presidente della giunta regionale 8 giugno 2018, n. 4/r. R. reg. 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)".

¹² 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)".

¹³ L. reg. Veneto 19 giugno 2019, n. 23, recante "Disposizioni in materia di ricettività turistica".

¹⁴ Art. 22 (Inserimento dell'articolo 35 bis della legge regionale n. 16 del 2004), l. reg. Emilia-Romagna 30 Luglio 2019, n. 13, recante "Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2019-2021".

¹⁵ Art. 13 (Misure in materia di offerta turistica regionale) l. reg. Campania 7 agosto 2019, n. 16, recante "Norme per l'efficientamento del sistema ambientale, per il rilancio delle attività produttive e per la semplificazione normativa e amministrativa con modifiche e abrogazioni".

¹⁶ Cfr. L. RIGHI, *Le strutture ricettive*, cit., 157-158.

¹⁷ Ad es. durata del contratto e numero di appartamenti locabili.

¹⁸ Ad es. in termini di servizi accessori e complementari messi a disposizione degli ospiti (quali ricambio della biancheria o fornitura di cibi e bevande o pasti).

¹⁹ Quali ad esempio "case e appartamenti per vacanze", "affittacamere" o "*bed & breakfast*" (la cui prossimità alla locazione turistica varia al variare delle specifiche classificazioni regionali).

– oltre ad una serie di obblighi informativi in capo ai locatori – dei codici identificativi da utilizzare nella pubblicizzazione (anche *online*) degli immobili.

Il primo approccio si è rivelato sostanzialmente fallimentare, scontando soprattutto la palese violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile: per quanto infatti compete alle Regioni la disciplina degli aspetti turistici delle locazioni in questione, il legislatore regionale non può certo spingersi a stabilire presunzioni *ex lege* del carattere imprenditoriale di una determinata attività. La disciplina laziale²⁰, che pretendeva di considerare come imprenditoriale la gestione di più di due immobili dati in locazione, è stata ritenuta illegittima e annullata dal giudice amministrativo²¹. Quella della Regione Toscana invece è stata impugnata dal Governo in via principale dinanzi alla Corte costituzionale²²: il giudizio è stato dichiarato estinto con l'ordinanza n. 28 del 2020, ma solo dopo che la Regione ha riformato la disciplina in parola, rimuovendo i profili di interferenza con la competenza statale²³.

Vale la pena osservare, per inciso, come la legislazione regionale più risalente continui in realtà a presentare non poche disposizioni di simile tenore²⁴, sopravvissute esclusivamente per la mancata impugnazione nei termini da parte del Governo. Si tratta però di norme affatto instabili, dal momento che un'eventuale impugnazione in via incidentale condurrebbe le stesse ad una sicura declaratoria di illegittimità.

Un intervento chiarificatore da parte del legislatore statale – attraverso l'individuazione di criteri che consentano di presumere l'esercizio in forma imprenditoriale, anche sulla scorta del numero delle unità immobiliari locate e della durata delle locazioni in un anno solare – sarebbe peraltro auspicabile; ed è anzi stato espressamente richiesto dalla Conferenza delle Regioni e delle

²⁰ Art. 7, r. reg. Lazio 7 agosto 2015, n. 8, recante «Nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere».

²¹ Cfr. TAR Lazio, Sez. I *ter*, sent. 13 giugno 2016, n. 6755, con 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. Dopo la pronuncia del TAR Lazio, la Regione è intervenuta con il r. reg. n. 14 del 2017, recante «Modifiche al Regolamento regionale 7 agosto 2015, n. 8 (Nuova disciplina delle strutture ricettive extralberghiere)», il quale tuttavia continua a presentare profili di illegittimità (v. artt. 7 e 12-*bis*), prevedendo ad esempio che «La gestione in forma imprenditoriale è comunque obbligatoria nel caso in cui il numero di case e appartamenti per vacanze sia pari o superiore a tre» (art. 7, c. 1). Cfr. *amplius* AGCM, AS1447 – Regione Lazio - Nuova disciplina delle strutture ricettive extra alberghiere, in *Bollettino settimanale*, a. XXVII, n. 44 del 20 novembre 2017.

²² Art. 70, l. reg. Toscana 20 dicembre 2016, n. 86, recante «Testo unico del sistema turistico regionale». Per il ricorso si v. in G.U., 1^a Serie Speciale – Corte costituzionale, n. 19 del 10 maggio 2017 (Ricorso per legittimità costituzionale, 8 marzo 2017, n. 31);

²³ V. per la modifica 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».

²⁴ Si v. ad es. l'art. 12 (Appartamenti ammobiliati per uso turistico) l. reg. Emilia-Romagna 28 luglio 2004, n. 16, recante «Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità».

Province Autonome²⁵. Ma sul punto – e sul possibile ruolo del legislatore statale – ci si soffermerà brevemente nell’ultimo paragrafo.

Si presta invece a differenti valutazioni l’approccio seguito dalle altre Regioni (Lombardia, Piemonte, Veneto, Puglia, Campania).

In questo caso, si tratta di discipline che si sviluppano in un ambito di sicura competenza regionale: è stata la Corte costituzionale stessa a certificarlo nella menzionata sent. n. 84 del 2019, facendo salva la legge lombarda che ha introdotto il codice identificativo di riferimento (CIR) per CAV e locazioni turistiche.

Pur con alcune non trascurabili variazioni da una Regione all’altra, la struttura di base di queste leggi regionali è la seguente.

I titolari di unità abitative che intendano offrirle in locazione per finalità turistiche sono tenuti ad effettuare una comunicazione alle autorità competenti. Al momento della comunicazione, viene loro corrisposto un codice identificativo (variamente denominato a seconda della Regione) correlato al singolo alloggio offerto. A questo punto i titolari e/o gli intermediari (ad es. agenzie immobiliari) e i gestori delle piattaforme di intermediazione *online* (ad es. *Airbnb*) devono indicare il suddetto codice nella pubblicizzazione degli alloggi, in qualsiasi forma sia effettuata. In caso di violazione dell’obbligo, sono previste una serie di sanzioni amministrative con afflittività crescente, in ragione della gravità dell’illecito o dell’eventuale reiterazione.

Si tratta di una disciplina piuttosto lineare, volta essenzialmente a semplificare le attività di controllo e monitoraggio delle locazioni per finalità turistiche da parte degli enti locali²⁶, spesso privi di strutture adeguate e personale sufficiente a fronte ad un fenomeno di dimensioni crescenti e di non semplice individuazione. In sostanza, il codice consente di riconoscere, sulla scorta di una semplice indagine sui principali portali di intermediazione, quali annunci sono “in regola”, essendo dotati di codice e registrati presso il comune; e quali invece, essendo privi dell’identificativo, abbisognano di approfondimenti ispettivi, in quanto potrebbero ipoteticamente celare attività condotte in violazione della relativa normativa (che – si badi bene – non è solo quella regionale, giacché un’attività di locazione non segnalata può rivelare, a seguito degli opportuni controlli, irregolarità anche per quanto concerne i profili fiscali, edilizi, igienico-sanitari, ecc.).

Il modello descritto non è peraltro particolarmente innovativo, dal momento che è stato già introdotto ed è impiegato da tempo in molte realtà

²⁵ Cfr. L. NICOTERA, *La disciplina delle locazioni brevi ad uso turistico*, in *Riv. it. dir. tur.*, n. 25-26, 2019, 274-295.

²⁶ Generalmente si tratta dei Comuni, ma in alcuni casi le relative competenze sono state riconosciute in capo a Province e Città metropolitane; cfr., per un quadro d’insieme della ripartizione delle funzioni in materia di turismo dopo la l. n. 56/2014, S. CANTISANI, *Brevi note in tema di leggi regionali sul turismo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2016 (Rubrica: “Fonti delle Regioni ordinarie”).

europee. Basti prendere ad esempio le legislazioni introdotte in alcune città tedesche, come Berlino e Amburgo²⁷, le quali – nell’ambito di una ben più articolata e incisiva disciplina delle locazioni turistiche brevi – hanno previsto anche l’assegnazione di un numero di registrazione (*Registriernummer*) per gli alloggi che dev’essere pubblicato negli annunci *online*²⁸; in caso di violazione, le autorità competenti possono procedere alla richiesta di rimozione dell’annuncio e all’irrogazione di sanzioni particolarmente gravose. Ma nella stessa direzione si muovono pure le previsioni adottate in Francia con la *Loi pour une République numérique*²⁹ e molte normative delle Comunità autonome in Spagna³⁰.

4. Problemi e prospettive

Ciò detto, non mancano aspetti problematici anche in rapporto a questo secondo approccio regionale. Al di là di questioni di carattere puramente amministrativo e organizzativo (come ad es. le modalità di attribuzione del codice e di inserimento dello stesso nelle diverse banche dati regionali) – che appaiono tutto sommato secondarie – i problemi principali concernono la differente efficacia spiegata dalle norme descritte rispetto ai diversi *destinatari* individuati dalle norme stesse. Va infatti precisato che nelle leggi di Lombardia, Puglia ed Emilia-Romagna l’obbligo di utilizzo del codice identificativo è rivolto tanto ai singoli locatori, quanto ai «soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché [a] quelli che gestiscono portali telematici»; mentre nelle leggi di Veneto, Campania e (parrebbe) Piemonte l’obbligo è rivolto invece ai soli locatori.

Ebbene, se il vincolo imposto sui locatori e gestori di immobili (quali ad es. le agenzie) non sembra sollevare particolari problemi, qualche perplessità si pone rispetto all’obbligo imposto alle piattaforme di intermediazione *online*. La possibilità di rendere pubblico e visibile *online* il codice identificativo da parte della piattaforma dipende infatti in via esclusiva dall’iniziativa di un

²⁷ La prima legge in materia adottata dalla città di Berlino risale al 2013 (“Legge sul divieto di abuso dell’alloggio” - *Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwVbG)* del 29 novembre 2013), ed è stata poi seguita da diverse modifiche, tra cui una in senso più restrittivo (2016) e una, da ultimo, in senso parzialmente contrario (9 aprile 2018). La disciplina della città di Amburgo va rinvenuta nella “Terza legge di riforma della disciplina sugli alloggi” - *Dritte Gesetz zur Änderung von Vorschriften im Bereich des Wohnungswesens* del 23 ottobre 2018.

²⁸ Per una visione d’insieme del panorama tedesco, cfr. C. BUSCH, *Regulating Airbnb in Germany – status quo and future trends*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, Volume 8 (2019)/Issue 1, 39-41.

²⁹ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016; per una ricostruzione della disciplina francese (invero non aggiornata ai più recenti interventi), cfr. N. FOULQUIER, J.C. ROTOULLIÉ, *Numérique et tourisme: la réglementation française sur les locations meublées de tourisme*, in *Riv. it. dir. tur.*, 2018, pp. 32-44.

³⁰ Cfr. A. MARTÍNEZ NADAL, *Regulating Airbnb in Spain*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, Volume 8 (2019)/Issue 1, 42-45.

soggetto diverso, il locatore, il quale solo può richiedere l'assegnazione del codice, effettuando le necessarie comunicazioni alle autorità competenti. L'adempimento dell'obbligo da parte delle piattaforme – e la conseguente erogazione di sanzioni in caso di inottemperanza nei loro confronti – verrebbe pertanto a dipendere essenzialmente dal fatto del locatore e dalla sua più o meno fattiva collaborazione con la piattaforma.

Il quadro risulta ulteriormente complicato dalla sentenza della Corte di Giustizia sul caso *Airbnb Ireland*³¹ – del 19 dicembre 2019 – con la quale il giudice europeo ha stabilito che la piattaforma di *home sharing* offre servizi della società dell'informazione e ricade pertanto nell'ambito di applicazione della dir. 2000/31/CE³² e della dir. (UE) 2015/1535³³. Ciò non solo comporta un'ampia de-regolamentazione dell'attività svolta da *Airbnb*, ma soprattutto mette in dubbio la validità delle disposizioni regionali nella parte in cui si rivolgono direttamente alle piattaforme di *home sharing*. Oltre al rispetto di stringenti requisiti sostanziali e procedurali per l'adozione di norme restrittive dell'attività dei soggetti operativi nel mercato dei servizi della società dell'informazione³⁴, sussistono infatti precisi oneri procedurali alle autorità nazionali che intendano introdurre regole sui servizi offerti da tali soggetti³⁵; oneri che non risultano assolti dalle Regioni. In particolare, le Regioni avrebbero dovuto notificare alla Commissione l'intenzione di adottare provvedimenti concernenti i servizi di *Airbnb* e piattaforme analoghe ai sensi dell'art. 5 della dir. 2015/1535.

L'inosservanza di tali oneri procedurali porta con sé una conseguenza particolarmente drastica per le norme adottate nei confronti delle piattaforme: come precisato dalla Corte di Giustizia, le norme in questione andranno semplicemente disapplicate dal giudice nazionale, essendo inopponibili alle piattaforme.

È evidente tuttavia che l'inefficacia delle norme regionali nei confronti delle piattaforme finisce per ridurre considerevolmente l'effettività complessiva delle norme stesse nei riguardi dei locatori: se non può essere sanzionata per la mancata pubblicazione del codice identificativo, la piattaforma farà ben poco per sollecitare i propri utenti a procurarsi e rendere visibile il codice nei rispettivi annunci.

³¹ Corte di Giustizia, sentenza 19 dicembre 2019, causa C-390/18, *Airbnb Ireland*.

³² Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno ("direttiva sul commercio elettronico").

³³ Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

³⁴ Art. 3 dir. 2000/31/CE.

³⁵ Art. 5 dir. (UE) 2015/1535.

La necessità di coinvolgere le piattaforme per rendere effettive le regolazioni nazionali e locali sulle locazioni turistiche è peraltro un tema già ben presente alla dottrina³⁶ e agli amministratori locali. Quando nell'aprile 2019 è stato pubblicato il parere dell'Avvocato generale Szpunar³⁷ – favorevole al riconoscimento della natura di servizi della società dell'informazione per *Airbnb* – molte città europee hanno sottoscritto una lettera indirizzata a Commissione e Parlamento europeo nella quale chiedevano maggiori strumenti di gestione e controllo sul settore, paventando una sostanziale intangibilità delle piattaforme di *home sharing*³⁸. Finora l'intervento auspicato da parte delle istituzioni europee non v'è stato, benché si discuta da tempo della riforma della direttiva sul commercio elettronico, ormai superata dal progresso tecnologico e socio-economico.

Ciò non significa tuttavia che, anche nell'attuale quadro normativo, non vi siano margini di manovra che consentano alle amministrazioni regionali e locali di rendere comunque efficaci le proprie norme anche rispetto alle piattaforme.

Benché infatti *Airbnb* si giovi dell'assenza di un obbligo generale di sorveglianza sulle attività e i dati memorizzati dai propri utenti garantita dagli art. 15 dir. 2000/31/CE e art. 17 d.lgs. n. 70/2003, ciò non toglie che – su richiesta puntuale delle autorità giurisdizionali o amministrative – la piattaforma debba comunque impedire o porre fine a specifici illeciti segnalati, se del caso rimuovendo o rendendo inaccessibili le informazioni in questione (art. 14 dir. 2000/31/CE e art. 16 d.lgs. 70/2003).

Atteso che la pubblicizzazione di alloggi dati in locazione privi di codice identificativo costituisce, alla luce delle normative regionali descritte, un illecito amministrativo, non è da escludere che le autorità amministrative preposte ai controlli possano intimare ad *Airbnb* di rimuovere o rendere inaccessibili gli alloggi pubblicizzati irregolarmente sulla propria piattaforma. In tal caso, la piattaforma sarebbe tenuta, ai sensi degli artt. 15, par. 2, dir. 2000/31/CE e 17, c. 2, lett. b), d.lgs. n. 70/2003, anche a fornire – se richieste – le informazioni in suo possesso atte ad individuare l'utente autore delle attività illecite.

Una via alternativa potrebbe essere quella di cercare un accordo con le piattaforme – come avvenuto in altre realtà europee – in forza del quale le

³⁶ Ci si riferisce in part. alla riflessione di Christoph Busch, il quale – tra le altre cose – ha evidenziato l'attitudine delle piattaforme a farsi "intermediari regolatori" presso gli utenti; cfr. *ex pluribus* C. BUSCH, *Self-Regulation and Regulatory Intermediation in the Platform Economy*, in M. CANTERO GAMITO, H.-W. MICKLITZ (eds), *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering: Standards, Contracts and Codes*, Edward Elgar, Cheltenham, 2019, 115-134.

³⁷ Sul quale sia consentito rinviare a G. MENEGUS, "Uber Test" Revised? Remarks on Opinion of AG Szpunar in Case *Airbnb Ireland*, in *European Papers*, Vol. 4, 2019, No 2, 603-614.

³⁸ La lettera ha avuto risonanza europea ed è stata riportata da J. HENLEY, *Ten cities ask EU for help to fight Airbnb expansion*, in *TheGuardian.com* (20 June 2019), disponibile all'indirizzo: <https://www.theguardian.com/cities/2019/jun/20/ten-cities-ask-eu-for-help-to-fight-airbnb-expansion>. Tra le città italiane, la lettera è stata successivamente sottoscritta da Venezia e Firenze.

piattaforme potrebbero adottare, tra le altre cose, opportuni accorgimenti tecnici per consentire la pubblicazione di alloggi solo se dotati di codice identificativo. Ma è evidente che le amministrazioni regionali e locali si presentano al tavolo delle trattative in posizione di debolezza dinanzi a società di dimensione internazionale.

Nell'attesa di una ridefinizione del quadro normativo comune europeo, un ruolo importante in tal senso può essere allora svolto dal livello statale. Un esempio importante è rappresentato dall'esperienza francese: in prossimità dell'adozione della legge *ELAN* (giugno 2018)³⁹, è stato infatti raggiunto un accordo tra il Governo francese e le principali piattaforme di *home sharing*⁴⁰, che si sono impegnate a far specificare ai propri utenti la tipologia di abitazione pubblicizzata sulla piattaforma (principale, secondaria o struttura ricettiva professionale), ad introdurre un sistema automatico di blocco degli annunci che raggiungono il tetto previsto per legge di 120 pernottamenti, nonché a condividere con le autorità i dati statistici relativi alle presenze e al turismo in genere di cui dispongono.

Anche per quanto riguarda il caso italiano – una volta chiusa la *querelle* tra *Airbnb* e Agenzia delle Entrate – è possibile ipotizzare l'assunzione da parte dello Stato di un ruolo di guida nella disciplina della materia. Questo non solo per risolvere e chiarire questioni che ricadono integralmente nella sua competenza (ad es. la citata questione della distinzione tra locazioni in forma imprenditoriale e non imprenditoriale), ma pure per tracciare una cornice comune per gli interventi regolatori di Regioni ed enti locali, come è stato auspicato da più parti.

I potenziali modelli di intervento statale e le relative problematiche non possono essere presi in esame in questa sede⁴¹. Tuttavia, pare opportuno svolgere un'ultima notazione in proposito, concernente in particolare il rapporto tra fonti statali e regionali. Nel dettare un'eventuale disciplina statale della materia sarebbe opportuno evitare eccessi di accentramento e uniformazione della disciplina, che pure sembrano emergere da certe iniziative⁴²: il fenomeno ha infatti prevalentemente un impatto regionale e locale e necessita pertanto di

³⁹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi Élan).

⁴⁰ Cfr. O. PLICHON, *Comment le gouvernement a fait rentrer Airbnb dans le rang*, su *Le Parisien* (6 juin 2018), disponibile all'indirizzo: <http://www.leparisien.fr/economie/comment-le-gouvernement-a-fait-rentre-airbnb-dans-le-rang-06-06-2018-7756128.php>

⁴¹ Tra le iniziative statali, si v. da ultimo l'emendamento al cd. "Di Milleproroghe" presentato e poi ritirato da due deputati del Partito democratico; per una ricostruzione in chiave giornalistica, cfr. C. MANCONI, *La breve vita dell'emendamento anti-Airbnb*, su *Wired.it* (29 gennaio 2020), disponibile all'indirizzo: <https://www.wired.it/economia/business/2020/01/29/airbnb-emendamento/>

⁴² È il caso del recente 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), ormai accantonato dopo il mutamento della compagine governativa.

interventi diversamente calibrati a seconda delle differenti problematiche regionali e locali⁴³. Pretendere di gestire allo stesso modo contesti in situazione di *overtourism*, come Venezia e Firenze – che richiedono evidentemente regole più stringenti – e contesti nei quali si cerca di introdurre nuove forme di accoglienza per far fronte allo spopolamento dei territori, come potrebbe essere un paesino dell'Appennino centrale – in cui servirebbe invece semplificazione – sarebbe del tutto irragionevole, contrario al principio di differenziazione e probabilmente non giustificerebbe neppure una chiamata in sussidiarietà degli aspetti della disciplina di competenza regionale da parte dello Stato.

⁴³ Quest'aspetto è stato ben messo in luce – seppur in un'ottica più ampia, estesa alle varie manifestazioni dell'economia collaborativa – nel “Parere del Comitato europeo delle regioni — Economia collaborativa e piattaforme online: una visione condivisa di città e regioni” (2017/C 185/04), 7 dicembre 2016. Cfr. anche G. SMORTO, *Autonomie locali e politiche pubbliche per l'economia digitale*, in *Ist. fed.*, n. 4, 2019, 891 ss.