

LE LOCAZIONI TURISTICHE BREVI DA <PROBLEMA> A <RISORSA>: UN PERCORSO CHE PASSA DALLA REGOLAMENTAZIONE

Federico Gualandi*

ABSTRACT [It]: A fronte della sempre maggiore diffusione del fenomeno delle locazioni turistiche brevi e dell'ampio dibattito sugli effetti che esso sta determinando per i Centri Storici delle Città italiane, occorre individuare possibili modalità di regolamentazione. In tale prospettiva, l'obiettivo del presente scritto è essenzialmente quello di analizzare i principali aspetti connessi ai profili più rilevanti sotto il profilo giuridico e, soprattutto, sotto il profilo urbanistico, fornendo spunti di riflessione su un tema che necessita di essere compiutamente disciplinato dal Legislatore. Proprio perché si tratta di un tema caratterizzato da molti interrogativi ancora senza risposta, il modo migliore per approcciarlo pare quello di rappresentare in prima battuta una sorta di <mappatura> descrittiva di come è stato «affrontato» fino ad ora a livello nazionale e locale, per poi soffermarsi sulle varie questioni aperte, declinando profili argomentativi che non offrono certezze, ma indicano quale potrebbe essere «la rotta». In particolare, dopo una breve premessa di inquadramento, si tenterà di offrire una fotografia dello stato dell'arte e, quindi, di evidenziare quelle che potrebbero essere le possibili modalità di approccio al problema.

ABSTRACT [En]: *Given the ever-increasing diffusion of the phenomenon of short-term tourist rentals and the broad debate on the effects it is having on the historic centers of Italian cities, is necessary to identify possible regulatory methods. In this perspective, the objective of this paper is essentially to analyze the main aspects connected to the most relevant profiles from a legal point of view and, above all, from an urbanistic point of view, providing food for thought on a topic which needs to be fully regulated by the Legislator. Precisely because it is a topic characterized by many questions still unanswered, the best way to approach it seems to be to first represent a sort of descriptive <mapping> of how it has been "addressed" up to now at a national and local level, to then focus on the various open questions, declining argumentative profiles that do not offer certainties, but indicate what "the route" could be. In particular, after a brief introduction, we will try to offer a snapshot of the state of the art and, therefore, highlight what could be the possible ways of approaching the problem.*

Sommario: 1. Introduzione – 2. Le locazioni turistiche brevi: cosa sono e quali conseguenze sta avendo la loro diffusione su larga scala nei nostri centri storici – 3. I tentativi di approccio al problema a livello nazionale e locale – 4. Quali approcci possibili al fenomeno delle locazioni turistiche brevi – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Le locazioni turistiche brevi si sono diffuse in modo assai significativo anche nel nostro Paese e rappresentano, oramai, un tema «caldo» nonché estremamente delicato e complesso, oggetto di un dibattito che spazia su diversi piani.

Ad esempio, è frequente sentirne parlare insieme al problema del c.d. *overtourism* ossia «quella situazione in cui l'impatto del turismo, in determinati periodi ed in determinati luoghi, supera una particolare soglia di capacità fisica, ecologica, sociale, economica, psicologica e/o politica»¹. Analogamente, spesso viene indicato come una delle cause della progressiva riduzione della funzione residenziale nei Centri Storici e degli «effetti a cascata» che ne conseguono.

Può affermarsi, dunque, che le locazioni turistiche brevi, soprattutto nelle grandi Città, sono vissute come un fenomeno sostanzialmente negativo e, in effetti, occorre prendere atto che sono diventate protagoniste di un processo di trasformazione piuttosto evidente agli occhi di tutti.

E' proprio questo, a ben vedere, il punto centrale della questione: sarebbe miope e largamente controproducente rimanere meri spettatori di fronte a qualcosa che, di fatto, sta visibilmente "mutando" le nostre Città e alterando in modo piuttosto incisivo (già precari) equilibri abitativi, sociali e economici. Nello stesso tempo, tuttavia, non è pensabile limitarsi a porre in essere politiche particolarmente restrittive o disincentivanti le quali, oltre a cozzare con i principi di libera iniziativa economica e con lo *ius utendi* dei proprietari degli immobili interessati, non risolverebbero il problema e forse ne genererebbero altri². Piuttosto, il fenomeno delle locazioni turistiche brevi va attentamente "gestito" allo scopo di minimizzarne gli impatti negativi e valorizzarne i benefici che pure senza dubbio presenta. E', in effetti, opinione diffusa che «regolamentare» le locazioni brevi favorisca non solo una diminuzione generale della pressione e degli effetti negativi del fenomeno, ma agevoli anche la diffusione di un mercato meno impattante sulla residenzialità (che può diventare una importante forma di sostegno per il reddito dei residenti).

Al contrario, è il sostanziale vuoto normativo attuale unito a sanzioni molto basse per mancate comunicazioni e simili che ha contribuito a generare quello sviluppo incontrollato che rappresenta il vero problema.

Certo, la tematica è tutta nuova e anche non semplice da affrontare in quanto l'intervento auspicato dovrà inevitabilmente contemperare diritti e interessi di primaria rilevanza, ricercandone un equilibrio tutt'altro che banale.

In tale quadro, l'obiettivo del presente scritto è essenzialmente quello di analizzare i principali aspetti connessi al suo possibile controllo/regolamentazione sotto il profilo giuridico e, soprattutto, sotto il profilo urbanistico, fornendo spunti di riflessione su un tema che necessita di essere compiutamente disciplinato dal Legislatore.

Proprio perché si tratta di un tema caratterizzato da molti interrogativi ancora senza risposta, il modo migliore per approcciarlo pare quello di rappresentare in prima battuta una sorta di < mappatura > descrittiva di come è stato «affrontato» fino ad ora a livello nazionale e locale, per poi soffermarsi sulle varie questioni aperte, declinando profili argomentativi che non offrono certezze, ma indicano quale potrebbe essere «la rotta».

1* Avvocato e Professore a contratto di Diritto Amministrativo presso l'Università IUAV di Venezia

Parlamento europeo, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Novelli, M., Moretti, S., Peeters, P., et al., *Overtourism : impact and possible policy responses : research for TRAN Committee*, European Parliament, 2018, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/919195>

2 Per fare un esempio, il 21 giugno 2024, il sindaco di Barcellona, Jaume Collboni, ha annunciato l'intenzione di vietare tutti gli appartamenti turistici entro novembre 2028 affermando che le licenze sin ora accordate non saranno rinnovate.

In particolare, dopo una breve premessa di inquadramento, si tenterà di offrire una fotografia dello stato dell'arte e, quindi, di evidenziare quelle che potrebbero essere le possibili modalità di approccio al problema.

2. Le locazioni turistiche brevi: cosa sono e quali conseguenze sta avendo la loro diffusione su larga scala nei nostri centri storici

Con l'espressione "locazioni turistiche brevi" si intendono i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo aventi una durata non superiore a 30 giorni stipulati da persone fisiche al di fuori dell'esercizio dell'attività di impresa³.

Trattasi di definizione contenuta all'art. 4 del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito in L. 21 giugno 2017, n. 96 che non disciplina e non regola la materia, ma si limita a dettare disposizioni ai fini dell'individuazione del regime fiscale applicabile⁴. Dunque, come vedremo, finora la materia è stata prevalentemente oggetto di attenzione normativa sotto il profilo tributario, non anche di una regolamentazione organica a 360°. Eppure si tratta di un fenomeno molto dibattuto che genera allarme per le ripercussioni che la progressiva proliferazione di tale forma di *home sharing* sta determinando sull'assetto dei Centri Storici⁵.

Dopo il rallentamento subito nel periodo della Pandemia Covid-19, il numero degli immobili utilizzati ai fini delle locazioni brevi è in rapidissima crescita con significative ripercussioni sulla trasformazione di molte delle nostre Città.

In particolare, a seguito della diffusione delle note piattaforme per la prenotazione *online*, un'ingente quantità di appartamenti residenziali (prima affittati a medio/lungo termine o stabilmente abitati dai proprietari) è stata "convertita" in alloggi turistici.

Per quanto il turismo sia una risorsa irrinunciabile, meno alloggi per residenza a medio/lungo termine e proliferazione degli affitti brevi comportano anche un significativo incremento dei valori immobiliari (anche per via degli acquisti operati da investitori proprio allo scopo di affittarli a turisti) nonché un insostenibile aumento dei prezzi delle locazioni stabili.

Gli impatti negativi dunque non si limitano al solo *overtourism*, ma si spingono fino ad un mutamento radicale della morfologia dei tessuti urbani, con un progressivo spopolamento delle aree centrali che si accompagna, a propria volta, ad una inesorabile sostituzione della popolazione originariamente residente e delle attività economiche esistenti, sintomo del processo di gentrificazione⁶ dei Centri Storici.

3 C. Sforza Fogliani, P. Scalettaris, *Le locazioni brevi nel settore abitativo*, Piacenza, La Tribuna, 2020

4 La norma individua l'ambito di applicazione *ratio materiae*, compiendo una equiparazione da un lato dei contratti di sublocazione e i contratti di concessione in godimento dell'immobile stipulati dal comodatario, aventi medesima durata, e dall'altro, distinguendo tale fattispecie dalle contigue locazioni turistiche (il cui riferimento normativo in negativo lo si può rinvenire nell'art. 1, comma 2, lett. c), della legge 9 dicembre 1998, n. 431 che esclude l'applicazione della disciplina speciale agli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche)

5 F. Celata, A. Romano, *Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities*, in *Journal of Sustainable Tourism*, 2022, n. 30, p. 1020 ss. Lo studio identifica e confronta le parti della città più colpite e misura la pressione che gli affitti a breve termine esercitano sui centri cittadini, intesi come luoghi di residenza

6 Cfr. sul tema R. L. Glass, *London: aspects of change*, Centre for Urban Studies, Londra, MacGibbon 1964; L. Lees, *A reappraisal of gentrification: towards a 'geography of gentrification'*, in *Progress in human geography*, 2000, n. 24, p. 389 ss.

Le conseguenze non sono certo irrilevanti e, anzi, rischiano di risultare ancora più “impattanti” in considerazione del fatto che già prima la disponibilità di alloggi era ridotta e che l’assenza di immobili da affittare finisce inevitabilmente per pregiudicare essenzialmente i nuclei familiari più a basso reddito, nonché studenti, popolazione giovane e famiglie da poco costituite, tutti gruppi sociali essenziali per il tessuto sociale ed economico delle città di cui occorre occuparsi e che bisogna ovviamente tutelare.

Facilmente si può comprendere, peraltro, come all’interno di un tale processo ciò che realmente viene in gioco è il ‘diritto ad abitare’ inteso in senso ampio ossia non limitato alla (pur primaria) esigenza di un immobile in cui vivere, ma esteso fino a ricomprendere quelli che sono stati considerati i “legami sociali, affettivi e i ritmi di vita, cioè la dimensione collettiva dell’abitare”⁷.

Come correttamente sottolineato⁸, la progressiva *turistificazione* dei quartieri è un fenomeno suscettibile di innescare l’abbandono volontario anche da parte di quei residenti che possiedono una casa di proprietà e che sarebbero dunque teoricamente estranei /immuni agli effetti negativi degli affitti brevi. Inoltre, va considerato come l’afflusso massiccio di turisti provochi nei centri storici un indubbio aumento dei prezzi per i beni di consumo ed i servizi (questi ultimi oggetto di una tensione costante e di un aggravio significativo in base al numero di utenti che si aggiungono alla popolazione locale), nonché uno sviluppo invasivo di esercizi commerciali destinati alla vendita di prodotti turistici⁹, oltre a notevoli problemi legati alla gestione della sicurezza, del decoro urbano e dell’inquinamento acustico o ambientale.

Attenzione però: vogliamo ribadire quanto anticipato in apertura ovvero che non bisogna demonizzare il turismo e le locazioni brevi, ma gestirli (e fin ora è stato fatto troppo poco). A tal proposito, è degno di nota il fatto che la stessa Società AIRBNB si sia dichiarata favorevole ad una regolamentazione a livello nazionale con tutele speciali per i centri storici delle città d’arte, a patto che le nuove misure siano proporzionate e non risultino punitive nei confronti di chi affitta, ad esempio, la casa di famiglia, soprattutto in un momento di crisi economica¹⁰.

3. I tentativi di approccio al problema a livello nazionale e locale

Nonostante il clamore anche mediatico della diffusione delle locazioni turistiche brevi, l’approccio fin ora tenuto dal Legislatore non sembra adeguato alla complessità del

⁷ M. R. Marella, *Lo spazio urbano come bene comune*, in *Scienza del territorio*, 2015, n. 3, p. 86

⁸ G. Mengus, *Appunti per un governo della città turistica*, in *Italian Papers on Federalism – Rivista giuridica online – ISSiRFA – CNR* n. 1/2024. Nel testo si sottolinea come la perdita di identità del quartiere, il venir meno dei servizi e delle condizioni di vivibilità minime necessarie per i residenti (ad esempio la difficile e dispendiosa convivenza con i turisti nei contesti condominiali) spingono molti a vendere o affittare la propria abitazione per spostarsi altrove, così accentuando la spirale di desertificazione già avviata. Cfr. del medesimo autore *Recenti interventi delle regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, Osservatorio sulle fonti, 1/2020

⁹ Più diffusamente, sulla relazione intercorrente tra economia turistica e trasformazioni delle aree urbane cfr. G. Iacovone, *Commercio, turismo e centri storici. Per la sostenibilità di un legame indissolubile*, in *Rivista online di Urban@it*, 2018, n. 2. Già in precedenza S. Civitarese Matteucci, *Limiti all’iniziativa economica e tutela del centro storico*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p. 873 ss.

¹⁰ “Airbnb: Affitti brevi, sì a regole nazionali e tutele per i centri storici” in <https://news.airbnb.com/it/airbnb-affitti-brevi-si-a-regole-nazionali-e-tutele-per-i-centri-storici/>

fenomeno. A parte l'effettiva introduzione del "Codice Identificativo Nazionale – CIN" con D.L. 8 ottobre 2023, n. 145 (cd. «Decreto anticipi»), meritevole di segnalazione è unicamente il tentativo di prevedere il **c.d. *minimum stay*** per imporre ai turisti che prenotano attraverso piattaforme *online* di soggiornare nei Comuni Turistici per almeno due notti¹¹. Tale previsione, tuttavia, è stata espunta dall'art. 13-ter del citato D.L. e non ha avuto seguito.

Un'"occasione mancata" se di occasione si può parlare visto che, al di là delle difficoltà applicative (in quali Comuni? Solo Comuni capoluoghi e Città metropolitane? Come imporre detto limite nella pratica?), il *minimum stay* non avrebbe contribuito a risolvere il problema e, verosimilmente, avrebbe finito per ridursi in una misura inutilmente gravosa per chi sceglie una locazione breve anche per ragioni di lavoro, lasciando sostanzialmente inalterata la posizione del locatore; il CIN, invece, è tuttora un obbligo molto dibattuto che, in ogni caso, rileva principalmente per altri aspetti (tracciabilità, fiscalità, sicurezza ...).

In pratica, il Legislatore sta continuando ad occuparsi della tematica in argomento non solo in modo piuttosto "timido", ma anche in una prospettiva tutta incentrata sul contrasto alla concorrenza sleale e alla lotta all'abusivismo, vale a dire essenzialmente sul piano della tutela del settore "turistico"; ciò però deve essere accompagnato da interventi di più ampio respiro e che involgano anche altri aspetti tra cui, per quanto qui di maggiore interesse, quello urbanistico e, più in generale, di salvaguardia dei centri storici da *overtourism* e gentrificazione.

In questo senso, si registra una delle proposte di Legge più interessanti elaborate in materia ossia quella del Comitato Alta tensione abitativa (ATA) che sostiene la regolazione delle locazioni turistiche brevi, invocando limitazioni del numero delle stesse sulla base di un regolamento comunale che fissi la soglia massima di unità immobiliari ad uso abitativo che possono essere oggetto di simili contratti.

Sulla base di detta proposta, ora depositata al Senato della Repubblica, la definizione di una tale soglia dovrebbe avvenire mediante una classificazione contenuta negli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti o attraverso l'elaborazione di un piano di zonizzazione per le locazioni brevi.

In seguito a un tale intervento di pianificazione, la conclusione dei contratti di locazione dovrebbe essere subordinata a un ulteriore esercizio di potere pubblicistico che consisterebbe nel rilascio di un'autorizzazione di durata quinquennale, con rotazione tra i beneficiari nel senso della più ampia contendibilità tra i richiedenti.

Nell'attesa che il Legislatore che recepisca questa o altre proposte, alcune realtà locali hanno fatto da sé tentando di regolamentare la materia autonomamente. L'esempio più noto è quello del Comune di Firenze che ha recentemente approvato un'apposita Variante alle NTA del Regolamento Urbanistico espressamente dedicata alle "Locazioni turistiche brevi" (Delibera n. 40 dell'8.08.2023¹²).

¹¹ Cfr. *Italia, nuovo regolamento sugli affitti brevi: scattano le sanzioni*, in *ilsole24ore.com*, 7 settembre 2023; *Affitti brevi, la stretta: minimo 2 notti nei centri storici, si rischiano multe fino a 5mila euro*, in *fanpage.it*, 7 settembre 2023; *Fermiamo gli affitti brevi o i nostri centri storici saranno distrutti*, in *ilfattoquotidiano.it*, 10 giugno 2023; *Affitti brevi, ecco la stretta: minimo 2 notti nei centri storici e un codice per mappare gli immobili usati*, in *ilmessaggero.it*, 30 maggio 2023

¹² Città di Firenze, Deliberazione n. DC/2023/00039 (proposta N. DPC/2023/00040), consultabile direttamente <www.accessoconcertificato.comune.fi.it/trasparenza-atti/#/deliberazioni>

Nelle premesse si legge: «non è attualmente possibile confidare nella disciplina di rango primario, più volte invocata dagli amministratori locali delle città d'arte (...)» e, dunque, «*nelle more dell'auspicata cornice legislativa nazionale si rende pertanto necessario e urgente intervenire sull'irreversibilità degli effetti distorsivi tratteggiati con una regolamentazione comunale capace di mitigare l'impatto del turismo di massa sulla residenzialità*»¹³.

Sono due le norme modificate da tale variante:

- art. 19 – «Classificazione degli usi» con una articolazione dell'uso residenza: *“all'interno dell'uso residenziale viene distinto, ai sensi dell'art. 99, comma 3, lett. a) e d) della L.R. n. 65/2014, l'uso per residenza temporanea, comprensivo delle locazioni turistiche brevi di cui all'art. 70 della L.R. n. 86/2016 (...) e delle strutture ricettive extra-alberghiere di cui agli artt. 54 e 58 della L.R. n. 86/2016”*;

- art. 65 – «ambito del nucleo storico (Zona A)» L'insediamento dell'uso per residenza temporanea ... **NON è consentito**

Pare certo un tentativo coraggioso, ma anche rischioso in quanto non sono pochi i dubbi che tale disciplina determina¹⁴.

In primo luogo, viene da chiedersi quale sia il fondamento Legislativo legittimante una limitazione alla facoltà di disporre di un bene in proprietà e alla libertà di iniziativa economica di coloro che sono stati attinti dal suddetto divieto. Inoltre, non mancano le criticità rispetto alla disciplina del TUED e del cambio di destinazione d'uso visto che si tratterebbe di una modifica all'interno della medesima categoria funzionale (anche se forse con carico urbanistico incrementato¹⁵).

Infine, pare quantomeno discutibile introdurre un divieto di tale portata riconoscendo allo stesso efficacia unicamente *pro futuro*. Questo fa pensare non solo ad un'azione senz'altro tardiva (*“chiudere la stalla quando i buoi sono già scappati”*), ma anche suscettibile di generare una evidente disparità di trattamento tra i locatori, specie in ragione del fatto che introduce un divieto assoluto per *tutti i nuovi* insediamenti dell'uso di residenza temporanea, in potenziale contrasto con i principi di concorrenzialità e proporzionalità.

Come prevedibile, infatti, è stato immediatamente proposto ricorso da parte delle Associazioni di Categoria e dei Consumatori. Il Giudizio è stato appena definito dalla sentenza n. 867 del 10 luglio 2024 con la quale, come altrettanto prevedibile almeno da un certo momento in poi, il T.A.R. Toscana non è entrato nel merito delle censure formulate e si è limitato ad una pronuncia di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse.

Infatti, dopo le citate modifiche al RE, il Comune di Firenze ha approvato il nuovo piano strutturale e il nuovo piano operativo “stralciando” ogni disposizione (pure contenuta nelle versioni adottate) analoghe a quelle di cui alla variante del 2023. Secondo il T.A.R. non è

13 G. Liberatore, P. Biagioni, V. Talia, *Studio sulla capacità di carico del Centro Storico del Comune di Firenze. Report finale*, in firenzepatrimoniomondiale.it, p. 4 ss.

14 A distanza di poche settimane, e per dare ulteriore forza alla precedente decisione, il Comune di Firenze ha manifestato anche il proposito di stralciare l'Imu seconda casa per tre anni ai proprietari che convertiranno gli alloggi, oggi destinati in locazioni brevi, in immobili per locazioni a più lungo termine (cfr. Città di Firenze, Bilancio di previsione 2024-2026, consultabile < www.comune.fi.it>)

15 Per una approfondita disamina della tematica si rinvia a D. Tuminelli, Le “locazioni brevi” e il (mancato) ruolo svolto da Regioni e Enti Locali nella materia del “governo del territorio”, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2023

rilevante che esse siano state rimosse con un emendamento motivato dall'espressa volontà di attendere la definizione dei ricorsi giurisdizionali pendenti in quanto *“quali che ne siano le ragioni, lo stralcio dal piano operativo del divieto delle locazioni brevi turistiche finisce infatti con il comportare un vistoso disallineamento tra le misure di salvaguardia originate dall'adozione della variante al R.U. e le scelte effettuate dal Comune con l'approvazione del piano operativo, nel senso che le prime non sono coerenti con le seconde, né ad esse funzionali, determinandosi di conseguenza una almeno apparente aporia generata dall'incompatibilità fra l'assetto territoriale futuro preconizzato dalla variante al regolamento urbanistico, che prevede il divieto delle locazioni turistiche brevi, e quello preconizzato dal piano operativo, che quel divieto non prevede”*.

In altri termini, la scelta del Comune di approvare il piano operativo è oggettivamente incompatibile con la volontà di portare a termine il percorso della variante al regolamento urbanistico, a prescindere dalle ragioni addotte a sostegno dell'emendamento che ha portato a stralciare dal piano operativo, in sede di approvazione, la disciplina delle locazioni turistiche brevi. Infatti, *“l'emendamento, nella parte in cui manifesta l'intenzione di reintrodurre detta disciplina nel piano operativo una volta completato l'iter di approvazione della variante al regolamento urbanistico, esprime tutt'al più un auspicio per il futuro, mentre le ragioni dello stralcio (l'opportunità di attendere l'esito dei contenziosi giurisdizionali pendenti) attribuiscono alla variante una impropria funzione “esplorativa” e non considerano gli effetti dell'approvazione del piano operativo depurato dal divieto delle locazioni turistiche brevi, i quali si producono di diritto in virtù del principio della successione nel tempo delle fonti della disciplina urbanistica”*.

Occorrerà ora attendere gli esiti dell'eventuale appello fermo restando che, sul punto, deve senz'altro essere condiviso quanto affermato, prima di tale sentenza, dal Presidente del T.A.R. Toscana il quale, al discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario, ha citato il giudizio all'epoca pendente esprimendo giustamente la necessità che sia il Legislatore e non il Giudice ad occuparsi di simili questioni¹⁶. La vicenda di Firenze è forse la più nota ma non è l'unica iniziativa registrata a livello “locale”.

Ad esempio, il 10 ottobre 2023 l'Assemblea Legislativa della Regione Umbria ha deliberato all'unanimità una mozione di regolamentazione degli affitti brevi, indirizzando al Governo *«la richiesta di integrare e potenziare la normativa di riforma degli affitti brevi (...) affinché sia garantita la tutela dell'identità dei centri storici, la sicurezza per gli utenti e i cittadini, una concorrenza leale, contrastando il fenomeno del caro-affitti e della carenza di alloggi, al fine anche di tutelare l'identità dei centri storici e la qualità della sua offerta turistica»*¹⁷.

¹⁶ "Trattandosi di cause pendenti non posso parlarne (...). Ne parlo nella relazione solo per dire come il giudice amministrativo sia un terminale sensibile dei mutamenti della società, perché questo problema effettivamente c'è in tutte le grandi città in cui, per esempio, gli studenti non trovano residenze studentesche ma affitti che non sono accessibili. Alla fine ci troviamo a comparare il diritto allo studio, che viene in qualche modo compromesso, con altri diritti che hanno la stessa valenza costituzionale perché è il diritto di proprietà che viene in qualche modo conculcato, e l'attività turistica che pure è un interesse precipuo non solo dei singoli operatori". Ad avviso di Pupilella, «queste sono scelte che dovrebbe compiere il governo e il legislatore, il giudice dovrebbe limitarsi a decidere il caso singolo, ma qui in realtà è chiaro che la decisione sposterà la geografia se possiamo dire così visto che riguarda solo i cinque chilometri del centro di Firenze che è tra l'altro Unesco, quindi ha una tutela, come bellezza del sito, che in qualche modo va preservata”

¹⁷ Regione Umbria, Mozione n. 1909 prot. 28/09/2023, approvata in data 10/10/2023, consultabile direttamente <https://atti.alumbria.it/ricerca/lista_atti_prepared.php>

Anche a Napoli si sta discutendo di un possibile contingentamento delle locazioni brevi all'interno di un più ampio ripensamento del proprio strumento urbanistico¹⁸ e la regione Campania ha approvato la L.R. n. 11 del 5.07.2023 che, tra l'altro, ha stabilito per i soggetti che intendono esercitare attività di locazioni turistiche brevi l'obbligo di effettuare una previa comunicazione al Comune¹⁹.

Degno di nota è il caso di Venezia anche perché si tratta dell'unica Città per la quale il Legislatore nazionale è intervenuto per disciplinare le misure volte a favorire l'incremento di offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata.

In sede di conversione del D.L. 17 maggio 2022, n. 50 (cd. «Decreto Aiuti») con L. n. 91/2022, all'art. 37-bis è stata prevista la facoltà per il Comune di Venezia di:

- ✓ «integrare i propri strumenti urbanistici con specifiche disposizioni regolamentari per definire, con particolare riguardo al centro storico e alla laguna veneziana, i limiti massimi e i presupposti per la destinazione di immobili residenziali ad attività di locazione breve di cui all'art. 4 del D.L. n. 50/2017»
- ✓ stabilire, con specifiche disposizioni regolamentari, che lo svolgimento dell'attività di cui sopra 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.

Si tratta di misure per ora non attuate e isolati tentativi che, più che regolamentare in modo compiuto la materia, dimostrano ancora una volta la "timidezza" del Legislatore. Certo, nessuno intende sminuire le peculiarità del fenomeno turistico ospitato dal Comune di Venezia, ma non ci si può non chiedere perché si sia deciso di occuparsi del fenomeno delle locazioni turistiche brevi per una sola Città (sia pure dal valore inestimabile e meta di turisti da ogni parte del mondo), sebbene sia *ictu oculi* evidente la dimensione ben più ampia e diffusa del problema.

Inoltre, ciò è avvenuto - come di consueto oramai - con una disposizione isolata contenuta in un testo normativo disorganico, ma comunque destinato a regolamentare ben altro (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) e in un modo molto semplicistico.

Come si può pensare di affrontare il delicato tema della destinazione d'uso di un immobile residenziale adibito a locazione turistica breve soltanto mediante la preventiva fissazione di un limite di durata di 120 giorni?

Una simile soluzione non solo finge di non vedere come il tema della destinazione d'uso sia molto più complesso di così, ma soprattutto (e anche a prescindere) dimentica che sono molti altri gli indici che meritano di essere applicati per una corretta e razionale regolamentazione del fenomeno (ad esempio, superficie dell'immobile, residenza del

¹⁸ Per uno studio riferito alla città di Napoli cfr. G. Iovino, *Affitti turistici a breve termine nelle città d'arte. La "airificazione" di Napoli e i suoi impatti*, in *Bollettino della Associazione italiana di Cartografia*, 2021, n. 172, p. 4 ss. L'A. parla di *airification* (da *Airbnb*) per mettere in luce l'intensità del fenomeno sul centro storico e sul turismo

¹⁹ Similmente, era intervenuta la Regione Lombardia con l'adozione della Legge regionale 1 ottobre 2015, n. 27, che stabilisce una serie di obblighi informativi in capo al locatore, nonché i requisiti minimi che le strutture sono tenute a possedere

proprietario, gestione diretta da parte di quest'ultimo piuttosto che da parte di grandi Società ecc).

Più interessante è paradossalmente l'introduzione da parte dello stesso Comune di Venezia di specifiche disposizioni riguardanti le locazioni turistiche brevi nel proprio Regolamento Edilizio. Nel 2019, infatti, con un significativo tentativo di regolamentazione a livello locale, l'art. 63 ha previsto l'obbligo di fosse settiche per tutti gli immobili che, pur avendo destinazione residenziale siano adibiti a B&B, o altra forma di attività turistica.

Parallelamente, l'art. 43 del Regolamento medesimo ha previsto che negli edifici costituiti da più unità immobiliari vi possano essere più attività di B&B o locazione turistica purché non siano tra loro in comunicazione fisica o poste in continuità diretta così da evitare che allo stesso piano di un edificio ovvero in un intero palazzo si installino prevalentemente, se non esclusivamente, attività di ospitalità turistica capaci di comprometterne la vivibilità.

Ancora più interessate è che su tali norme si sia pronunciato il T.A.R. Veneto con sentenza n. 1961/2022 recante principi meritevoli di attenzione.

Innanzitutto, è stato rilevato che le previsioni contestate si collocano all'interno della regolamentazione urbanistico-edilizia spettante all'amministrazione comunale e si giustificano in ragione della peculiarità della Città di Venezia, che rappresenta un patrimonio di inestimabile valore storico-culturale-architettonico-paesaggistico e ambientale, di rilevanza mondiale, ma è caratterizzata al contempo da una particolare vulnerabilità e necessità di tutela²⁰.

In questa prospettiva, *“le disposizioni impugnate si collocano pertanto nell'ambito degli interventi assunti dall'amministrazione comunale per favorire la residenzialità nella città antica, attraverso previsioni di tipo urbanistico che rispondono ad obiettivi di tutela del territorio e dell'ambiente, anche urbano”*.

Alla luce di ciò, il Giudice Amministrativo ha concluso per la legittimità delle norme del RE impugnate evidenziando che *“questo TAR ha già avuto modo di sottolineare, con riferimento alle norme urbanistiche comunali limitanti le attività economiche ai fini della salvaguardia della sostenibilità ambientale, della vivibilità e dei valori storico artistici della città di Venezia dal massiccio flusso turistico richiamato dalla straordinaria bellezza monumentale che vi è presente, che “la finalità perseguita dal Comune (cfr. Tar Veneto, Sez. II, 6 aprile 2006, n. 871) è dichiaratamente quella di salvaguardare, nel centro storico di Venezia, il mantenimento di alloggi idonei alla residenza di carattere stabile e di condizioni di vivibilità del tessuto urbano che sarebbero compromesse dal proliferare di strutture extralberghiere le quali, ove lasciate senza vincoli alle regole del mercato, a fronte della notevole domanda di alloggi turistici presente nella città di Venezia, finirebbero per sottrarre abitazioni alla residenza stabile, e il perseguimento di tale finalità giustifica sul piano della ragionevolezza una disciplina, quale quella dettata dal Comune, che non reca divieti di carattere assoluto, ma si prefigge lo scopo di contemperare la libertà di iniziativa economica con la tutela di altri valori confliggenti (tali finalità di carattere pubblicistico volte a salvaguardare la sostenibilità ambientale del tessuto urbano, sono state ritenute sufficienti a dettare, in linea generale, limiti alla superficie minima degli alloggi residenziali: cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 6 maggio 2013, n. 2433;*

20 R. Caroli, S. Soriani, *Fragile and Resilient Cities on Water: Perspective from Venice and Tokyo*, Newcastle upon Tyne, Cambridge Scholars Publishing, 2017

id. 22 gennaio 2013, n. 361; riguardo alla legittimità degli interventi del Comune di Venezia volti a dettare limiti alle attività economiche finalizzati alla salvaguardia della sostenibilità ambientale, della vivibilità e dei valori storico artistici della città di Venezia dal massiccio flusso turistico richiamato dalla straordinaria bellezza monumentale che vi è presente cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 16 aprile 2014, n. 1860, punti 7, 8 e 9 in diritto; negli stessi termini id. 13 febbraio 2013, n. 859).” (TAR Veneto, Sez. III, 12 novembre 2014, n. 1396, confermata da Cons. Stato, Sez. V, 16 marzo 2018, n. 1697)”.

Del tema della legittimità di eventuali limitazioni e vincoli sul piano edilizio e urbanistico, si tratterà in seguito, ma è sin d’ora necessario evidenziare come essi non siano da ritenersi preclusi a prescindere e, anzi, ben possano essere approvati se per ragioni di tutela adeguatamente motivate.

Per ritornare alla ricostruzione dello stato dell’arte circa i tentativi di regolamentazione in materia di locazioni turistiche brevi, non può non essere citata anche Roma per la quale l’art. 4, comma 1, lett. d) della L.R. n. 8/2022 ha stabilito che *“ai fini della salvaguardia ambientale e paesaggistica e del patrimonio storico, artistico, archeologico e monumentale nonché della sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica, della mobilità e della vivibilità necessaria alla fruizione dei luoghi da parte da parte della Collettività, Roma Capitale può individuare criteri specifici in riferimento a determinati ambiti territoriali per lo svolgimento di attività di natura non imprenditoriale di locazione di immobili ad uso residenziale per fini turistici, nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione”*²¹.

Tale disposizione è stata tuttavia oggetto di Osservazioni da parte dell’AGCM (AS 1848) secondo cui la scelta del legislatore regionale di lasciare a Roma Capitale la facoltà di individuare i criteri specifici per lo svolgimento di attività di natura non imprenditoriale di locazioni di immobili a uso residenziale per fini turistici costituisce non solo «un’ingiustificata restrizione della libertà di iniziativa economica, ma rappresenta altresì una discriminazione nei confronti sia delle attività ricettive svolte in forma imprenditoriale, sia delle altre attività ricettive svolte in forma non imprenditoriale risultando quindi non proporzionate e discriminatorie, in quanto operanti solamente con riferimento a una particolare categoria di attività turistico-ricettive. In particolare, *“la possibilità di definire “criteri specifici” per lo svolgimento della sola attività di natura non imprenditoriale di locazione di immobili ad uso residenziale per fini turistici è idonea a determinare una compressione, per gli operatori del settore, della libertà di organizzare la propria attività economica e, pertanto, comporta una discriminazione rispetto all’esercizio delle altre attività turistico-ricettive non espressamente richiamate nella norma in commento. In particolare, tale discriminazione si manifesta anche attraverso*

²¹ Va ricordato come recentemente sia stata riconosciuta la qualificazione di bene paesaggistico all’intero centro storico di Roma cfr. T.A.R. Lazio (Roma), sez. II-quater, 30 novembre 2023, n. 17967, Pres. Scala, Est. Santoro Cayro, in *giustizia-amministrativa.it*. In tal senso deve essere considerato di pregnante valore il riferimento alla “particolare attenzione” da prestarsi nell’orientare un adeguato sviluppo del tessuto urbanistico ed edilizio, al fine di evitare il rischio di compromissione di aree che sono dotate di un altissimo pregio paesistico-storico-culturale per il loro eccezionale e straordinario valore identitario. Ed è attraverso un chiaro passaggio che il TAR del Lazio riconosce che il perseguimento di tali obiettivi non può che realizzarsi “demandando ai piani territoriali regionali il compito di dettare specifiche prescrizioni d’uso, semmai ancora più stringenti di quelle adottate con riferimento agli ulteriori beni paesaggistici

il richiamo alla salvaguardia ambientale e ciò in considerazione del fatto che la protezione dell'ambiente, in quanto bene fondamentale riconosciuto sia a livello costituzionale che eurounitario, dovrebbe essere garantita con la stessa intensità anche nello svolgimento delle altre attività turistico-ricettive e non solo in riferimento alle cosiddette "attività di natura non imprenditoriale di locazione di immobili ad uso residenziale per fini turistici". A tal proposito, il legislatore regionale, con riferimento alle attività ricettive intese in senso lato, non sembra aver previsto in modo specifico il perseguimento della salvaguardia ambientale (...)".

Nelle more di un qualsivoglia intervento normativo specifico, comunque, anche alcuni condomini si stanno muovendo da sé allo scopo di reperire possibili rimedi per limitare le locazioni di immobili per finalità turistiche, rintracciando nella disciplina condominiale possibili appigli che possano essere efficacemente utilizzati nei confronti di chi reca disturbo alla quiete e danno al decoro del condominio²², anche mediante l'apposizione di specifici vincoli da inserire nel regolamento condominiale.

4. Quali approcci possibili al fenomeno delle locazioni turistiche brevi

Una quota di residenza adibita a locazioni brevi non reca pregiudizio ed anzi rappresenta un'ottima opportunità per favorire il turismo che è senz'altro una risorsa così come sono una risorsa le attività economiche che ne costituiscono l'indotto.

Piuttosto la causa delle problematiche già rappresentate è uno sviluppo incontrollato del fenomeno che arriva a contare percentuali sproorzionate di abitazioni destinate a tal fine. Il che equivale a dire che il fenomeno delle locazioni brevi nei Centri Storici non va contrastato *tout court*, ma – come più volte anticipato - va gestito nel senso che occorre garantire, nelle singole realtà, un adeguato equilibrio tra offerta abitativa turistica e offerta abitativa residenziale, calibrato sulle specifiche esigenze di ciascun Territorio, in modo da eliminare gli effetti distorsivi e altamente impattanti cui stiamo assistendo.

Un adeguato equilibrio che ovviamente è estremamente variabile e che deve essere individuato facendo specifico riferimento ai singoli contesti territoriali e socio-economici, ampiamente variegati e difficilmente sovrapponibili²³.

In altri termini, non è verosimile ipotizzare un'unica disciplina valevole tanto per le Grandi Città quanto per i piccoli Borghi ²⁴poiché, se nelle città d'Arte o nei Siti UNESCO il turismo di massa rappresenta un problema da gestire, assai dissimile è la situazione di piccoli paesi che anzi si affidano proprio alle locazioni brevi per promuovere e valorizzare il proprio territorio in chiave turistica stante i positivi (in alcuni casi quasi indispensabili) effetti che esso potrebbe generare nella prospettiva di "fare rivivere" i piccoli borghi²⁵. Per quanto

²² Per un approfondimento sul necessario bilanciamento di interessi tra il proprietario dell'appartamento locato ed i condòmini dell'edificio in cui esso è situato, attraverso gli strumenti offerti dal regolamento condominiale oppure dalla disciplina delle immissioni cfr. L. Berutti, *Le locazioni per finalità turistiche nella realtà condominiale*, in *i Contratti*, 2023, n. 1, p. 91 ss.

²³ L. Di Giovanni, *I Centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2018

²⁴ B. G. Di Mauro, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una (stagione di) rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, n. 4, p. 458 ss.

²⁵ A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento di rilancio delle aree interne*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 3, p. 1 ss

disciplinarlo in generale possa essere rischioso proprio per la diversità dei contesti entro cui la disciplina generale dovrebbe essere calata, questo non significa che una normativa nazionale non sia necessaria.

E' infatti auspicabile che senza ulteriore ritardo si arrivi ad una «Legge quadro» che non solo risponderrebbe alle basilari ed ordinarie esigenze di razionalità e certezza del diritto, ma – pur nel rispetto delle differenze e delle autonomie locali – eviterebbe immotivate differenziazioni e/o distorsioni. Inoltre, permetterebbe di affrontare le problematiche a tutto tondo contemplando ad esempio anche aspetti fiscalità e incentivi per residenza stabile, eventuale richiesta di ERS e più in generale tutte le questioni che possono concorrere nel perseguimento del fine comune della salvaguardia dell'identità dei Centri Storici. In questa prospettiva, è bene evitare di introdurre solo divieti e oneri (CIN, *minimum stay* ecc.) come avvenuto sin ora, ma anche incentivi per chi sceglie la «residenza stabile» e azioni positive per promuovere la conservazione dei Centri Storici e la relativa funzione residenziale.

L'ottica deve essere quella di NON limitarsi a contrastare gli effetti del fenomeno della trasformazione dei Centri Storici, ma intervenire sulle cause che determinano i maggiori impatti negativi (non solo riconducibili a *overtourism* e affitti brevi)²⁶.

In questa prospettiva, occorre precisare che la natura di Bene Culturale e Paesaggistico dei Centri Storici e la relativa disciplina vincolistica, per quanto imprescindibile, non sono ex se sufficienti a risolvere il problema²⁷. Nel caso di specie, infatti, si tratta di tutelare e salvaguardare un bene IMMATERIALE²⁸ del tutto peculiare e specifico (l'identità dei Centri Storici e la conservazione di un determinato tessuto sociale e culturale) che impone un bilanciamento di plurimi interessi contrapposti²⁹. Sul punto, è stato osservato la salvaguardia dei Centri Storici: “*per non restare claudicante perché incentrata sulla preservazione del solo*

26 Per fare alcuni esempi concreti: la città di Amsterdam dove il Comune ha adottato misure severe stabilendo che i pullman turistici siano banditi dalla periferia e che i nuovi negozi che si rivolgono esclusivamente ai turisti siano vietati attraverso norme urbanistiche inoltre le case in stile *Airbnb* non possono avere più di quattro posti letto e non devono essere affittate per più di 30 giorni all'anno. Una disciplina ugualmente restrittiva è stata adottata dalla città di New York ed è contenuta ai capitoli 31 e 32 del titolo 26 (*Housing and Buildings*) del Codice amministrativo della città di New York, adottato in seguito all'approvazione della Legge locale n. 18 del 2022, che impone al locatore una serie di oneri quale quello di ottenere una licenza dall'Office of Special Enforcement e contemporaneamente di essere presente all'interno dell'abitazione durante l'affitto a breve termine cfr. *Short-Term Rental Registration and Verification by Booking Services*, in www.nyc.gov. Nelle città d'arte francesi (con più di duecentomila abitanti), il proprietario che ha intenzione di locare il suo immobile per finalità turistiche deve ottenere il cambiamento della destinazione d'uso, seguendo la procedura stabilita dall'art. 324-1-1 del Codice del Turismo.

27 Cfr. Corte Cost., sent. 11 febbraio 2016, n. 22, Pres. Criscuolo, Red. Coraggio, in *Il Foro Italiano*, 2016, n. 4, p. 1143 ss., nello specifico al p. 6.1. secondo cui “*Nel nostro ordinamento i siti UNESCO non godono di una tutela a sé stante, ma, anche a causa della loro notevole diversità tipologica, beneficiano delle forme di protezione differenziate apprestate ai beni culturali e paesaggistici, secondo le loro specifiche caratteristiche*”. Cfr. anche T.A.R. Toscana, Sez. I, 12 dicembre 2019, n. 1694.

28 S. Amorosino, *La valenza materiale ed immateriale dei paesaggi urbani di rilievo storico*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 1/2023.

29 Per una letteratura sui centri storici cfr. F. G. Scoca, D. D'Orsogna, *Centri storici, problema irrisolto*, in *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, G. Caia, G. Ghetti, (a cura di), Torino, Giappichelli, 1997; C. Videtta, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, 2012, 3; P. Carpentieri, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni Culturali e la disciplina urbanistica*, in www.giustamm.it, n. 1/2014.

elemento materiale, deve riguardare anche la dimensione immateriale e qualitativa” (Consiglio di Stato n. 1816/2017).

Vi sono alcuni punti fermi elaborati dal Giudice Amministrativo nella tutela dei Centri Storici delle Città d’arte ammettendo «limitazioni» in materia di attività economiche nel rispetto dei principi proporzionalità e necessità. Ad esempio, è stato affermato che: *“l’interesse pubblico prevalente alla tutela del patrimonio culturale, ma più in generale, alla preservazione delle condizioni di decoro e vivibilità del Centro Storico, ben può giustificare restrizioni alla libera iniziativa economica privata”* (Consiglio di Stato n. 5157/2018). Inoltre, a partire dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 118/1990 sulla vicenda dell’Antico Caffè di Cagliari, è stato osservato che il valore culturale di determinati beni è dato dal collegamento del loro uso e della loro utilizzazione pregressi con accadimenti della storia, della civiltà o del costume anche locale.

In altri termini, essi possono essere stati o sono luoghi di incontri e di convegni di artisti, letterati, poeti, musicisti ecc.; sedi di dibattiti e discussioni sui più vari temi di cultura, comunque di interesse storico-culturale, rilevante ed importante, da accertarsi dalla pubblica amministrazione competente. La detta utilizzazione non assume rilievo autonomo, separato e distinto dal bene ma si compenetra nelle cose che ne costituiscono il supporto materiale e, quindi, non può essere protetta separatamente dal bene. Dunque, *“l’esigenza di protezione culturale dei beni, determinata dalla loro utilizzazione e dal loro uso pregressi, si estrinseca in un vincolo di destinazione che agisce sulla proprietà del bene e può trovare giustificazione, per i profili costituzionali, nella funzione sociale che la proprietà privata deve svolgere (art. 42 della Costituzione)”* (si vedano anche Consiglio di Stato n. 5434/2002, Consiglio di Stato n. 2009/2008 ecc.). Però qui non si tratta di preservare un locale storico da una sua possibile trasformazione e trasfigurazione (es. una storica multisala che diventa un grande negozio di abbigliamento), in quanto gli affitti brevi interessano beni che di per sé rimangono tal quali (sia dal punto di vista della destinazione residenziale sia dal punto di vista edilizio). Piuttosto, occorre gestirne e regolamentarne la diffusione ponendo un limite a quella che viceversa è stata fin ora una incontrollata espansione³⁰.

Anche sotto questo profilo, tuttavia, sembrano esserci dei concreti margini di intervento. Di recente, anche il T.A.R. Campania è intervenuto su una questione che riguardava la legittimità della limitazione all’insediamento di esercizi alimentari a Napoli in Via San Gregorio Armeno precisando quanto segue: *“Il punto, ben ribadito nelle difese comunali e sul quale è inutile indugiare, è che la lettura delle disposizioni sopra citate rende evidente che il Comune e la Regione ben hanno voluto contemperare le esigenze di preservazione di moltissimi quartieri di Napoli (oggetto, da anni, per ragioni essenzialmente turistiche, di proliferazione incontrollata di attività a carattere esclusivamente commerciale e lucrativo, che tendono a far scomparire i locali e le*

³⁰ Già in precedenza sulla possibile limitazione delle attività commerciali nei centri storici cfr. N. Aicardi, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in *La tutela dei centri storici*, (a cura di) G. Caia, G. Ghetti, Torino, Giappichelli, 1997, p. 103 ss. Più di recente G. Torelli, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei cd. locali storici*, in *Munus: rivista giuridica dei servizi pubblici*, 2021, n. 2, p. 437 ss. Per un’analisi dell’esercizio del commercio in aree di interesse culturale cfr. E. Codini, *Commento all’art. 52*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di) M. Cammelli, II. ed., Bologna, il Mulino, 2007, p. 246 ss. Cfr. anche C. P. Santacroce, *Le limitazioni all’esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, 2016, n. 3, p. 87

attività storiche e tradizionali) con la tutela delle attività commerciali /e quindi del turismo, degli investimenti programmati e effettuati, delle attività alimentari e di somministrazioni di alimenti e bevande siti in determinati edifici (musei, librerie, stazioni, etc.).

Rispetto all'immane sforzo di sintesi fatto dai due Enti, sforzo che trapela chiaramente dai documenti depositati, la tutela esclusiva e rafforzata di un'unica particolarissima strada (via San Gregorio Armeno) non solo non consente l'accoglimento alcuna censura di irragionevolezza e di disparità di trattamento (...), ma merita il plauso e la conferma, perché si pone come eccezione del tutto ragionevole e armoniosa nel contesto di una disciplina che risulta, allo stato, del tutto coerente, logica e finalizzata alla tutela di plurimi valori tutelati dalla Costituzione: la tutela dei beni culturali e la tutela delle iniziative imprenditoriali".

Secondo il Giudice Amministrativo, dunque, "è di solare evidenza, infatti, che alla peculiarità del luogo non può che conseguire una disciplina speciale volta a preservarne l'unicità, senza possibilità di deroga, neppure in applicazione del regime transitorio il quale correttamente è stato radicalmente escluso dall'art. 10, senza che da ciò possa derivare né un profilo di irragionevolezza, né una forma di disparità, tenuto conto che situazioni diverse, quale è San Gregorio Armeno rispetto alle altre aree tutelate, esigono, invece, trattamenti differenziati" (sentenza n. 5817 del 2023)³¹.

Quanto sopra, del resto, è in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia che nel 2022 è giunta a ritenere compatibile con il diritto dell'Unione europea una normativa nazionale che assoggetti ad autorizzazione la locazione esercitata in maniera reiterata sia a titolo professionale che a titolo non professionale di un locale destinato ad abitazione per brevi periodi ad una clientela di passaggio e che non vi elegge domicilio³².

Dunque, è ammissibile la previsione di un "regime di autorizzazione", per sua natura restrittivo della libera prestazione dei servizi, ai sensi dell'art. 4, punto 6, della direttiva 2006/123, purché conforme ai requisiti di cui alla sezione 1 del capo III della Bolkestein ossia:

- occorre uno specifico "motivo imperativo di interesse generale" (PRINCIPIO DI NECESSITA')

- l'obiettivo perseguito "non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva" (PRINCIPIO DI PROPORZIONALITA')³³.

Applicando, infatti, i requisiti della necessità e proporzionalità, da ultimo richiamati, alla normativa nazionale francese, la Corte ha ritenuto che i motivi diretti a garantire

31 Cfr. anche Consiglio di Stato, sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839, Pres. Greco, Est. Manzione, in *giustizia-amministrativa.it*, secondo tale pronuncia sarebbe legittimata "l'autorità titolare del potere di pianificazione urbanistica a valutare autonomamente l'interesse storico, culturale e paesaggistico e, nel rispetto dei vincoli già esistenti posti dalle amministrazioni competenti alla relativa tutela, ad imporre nuove e ulteriori limitazioni".

32 CGUE, Grande Sezione, 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments SCI et HX c. Procureur général près la cour d'appel de Paris et Ville de Paris*, ECLI:EU:C:2020:743, in *www.curia.europa.eu*. La questione è originata, nel caso di specie, dagli articoli L. 631-7 e L. 631-7-1 del codice francese dell'edilizia e degli alloggi, secondo il quale i soggetti proprietari di locali situati in un comune con più di 200 000 abitanti e che desiderino concederli in locazione ammobiliati in maniera reiterata e per brevi periodi, ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, sono tenuti ad ottenere un'autorizzazione preventiva al cambio d'uso rilasciata dal sindaco del comune in cui sono situati detti locali, e tale autorizzazione può essere subordinata a compensazione sotto forma di trasformazione accessoria e concomitante di locali aventi un altro uso in abitazioni

33 cfr. sentenza CGUE, Sez. III, 4 luglio 2019, C-393/17, *Kirschstein*, ECLI:EU:C:2019:563, in *www.curia.europa.eu*, punto 64

un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine, e a prezzi economicamente accessibili per i più, fossero sufficienti per assoggettare le locazioni 'brevi e turistiche' ad un regime di autorizzazione preventiva, applicabile in determinati comuni in cui la tensione sui canoni di locazione è particolarmente elevata.

Un tale approdo giurisprudenziale è, dopotutto, conforme a quanto aveva già affermato in precedenza dalla stessa Corte, riconoscendo tra i possibili motivi imperativi di interesse generale anche quelli relativi alla protezione dell'ambiente urbano (CGUE, Grande Sezione, 30 gennaio 2018, cause riunite C-360/15 e C-31/16, *College van Burgemeester c. X BV; Visser c. Raad*, ECLI: EU:C:2018:44, in *www.curia.europa.eu*).

Mutuando un tale motivo imperativo di interesse generale e applicandolo al caso delle città d'arte italiane, sarebbe gioco facile anche il nostro Legislatore introdurre un simile regime autorizzatorio per i casi in cui la lotta alla scarsità di alloggi destinati alla locazione a lungo termine non possa essere conseguita tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

Nello stesso senso, poi, non potrebbe dirsi incompatibile neppure quella normativa nazionale che nell'istituire un regime autorizzatorio preventivo conferisca alle autorità locali il potere di precisare, le condizioni di rilascio "alla luce di obiettivi di varietà sociale e in funzione delle caratteristiche dei mercati locali delle abitazioni e della necessità di non aggravare la scarsità di alloggi, combinandole, se necessario, con un obbligo di compensazione sotto forma di trasformazione accessoria e concomitante di locali aventi un altro uso in abitazioni" (CGUE, 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18).

Ecco allora che, una volta riconosciuta la possibilità di porre dei limiti all'insediamento delle locazioni turistiche brevi, diventa essenziale individuare criteri oggettivi e coerenti con cui disciplinare il regime autorizzatorio³⁴. Ciò anche in considerazione del fatto che un eventuale "contingentamento" non potrà essere applicato solo sulla base di meri dati temporali (es. divieto di nuovi insediamenti a partire da una certa data come per il Comune di Firenze o soglia di 120 giorni come nel caso di Venezia), ma dovrà essere strutturato anche sulla base di ulteriori elementi nel rispetto del principio di concorrenza e proporzionalità.

Ad esempio, tra i criteri di scelta potrà essere accordata una preferenza a chi dispone di un solo alloggio garantendo così ampia distribuzione tra i richiedenti evitando che un singolo soggetto disponga di più autorizzazioni per mantenere la natura non imprenditoriale del fenomeno.

Analogamente, nella fissazione di un «*Time cap*», potrà essere dato rilievo alle dimensioni dell'alloggio e/o al fatto che il proprietario continui a risiedervi.

Indispensabile poi sarà la fissazione di requisiti soggettivi e oggettivi tenendo presente che, soprattutto per questi ultimi, oltre una certa soglia, verrebbe forse snaturato il fenomeno delle locazioni brevi a scapito del turismo imprenditoriale.

Tutto ciò non può che avvenire a mezzo di una legge quadro nazionale che fissi principi generali e che garantisca comunque una certa autonomia regionale e locale così da

³⁴ B. Biscaretti di Ruffia, M. Cirila, *Locazioni brevi: i limiti normativi delineati dalla CGUE*, in *Immobili & proprietà*, 2020, n. 12, p. 716

scongiurare il rischio che un eccessivo accentramento precluda la necessaria flessibilità nella gestione di un fenomeno i cui impatti variano molto nelle diverse zone del nostro Paese.

Occorre, dunque, attenzione ed equilibrio per disciplinare una materia che merita di essere gestita e regolata al più presto onde scongiurare gli impatti negativi prodotti fin ora.

5. Conclusioni

Il fenomeno delle locazioni turistiche brevi è in costante crescita e vi è motivo di ritenere che continuerà la propria espansione anche nei prossimi anni.

Analogamente, saranno sempre maggiori gli impatti negativi generati sui Centri Storici delle principali Città italiane le quali non possono essere “lasciate sole” nella gestione del problema.

Come dimostra il caso di Firenze, una regolamentazione in chiave esclusivamente locale presenta notevoli rischi e criticità e forse non è rappresenta una soluzione realmente efficace e duratura. Anche per questo, è indispensabile che il Legislatore nazionale intervenga e che lo faccia con un progetto normativo attento e ben ragionato, contemperando le contrapposte esigenze e i contrapposti diritti a vario titolo incisi.

Nell’ambito di tale Legge quadro, Regioni ed Enti Locali potranno poi esercitare la propria massima autonomia disciplinando la materia anche in considerazione delle peculiarità del Territorio di riferimento attraverso regimi autorizzatori ispirati ai principi di necessità e proporzionalità ed utilizzando gli strumenti che l’Ordinamento già offre.

In questo modo, ad avviso di chi scrive, i tanto famigerati affitti brevi potranno trasformarsi da <problema> a <risorsa> avviando un processo che minimizzi gli impatti negativi, massimizzandone i benefici.