



2022 FASC. SPECIALE N. 1



Università
di Genova

DIGI DIPARTIMENTO
DI GIURISPRUDENZA

Webinar interdisciplinare “La legislazione per i centri storici”

Prima giornata 27 ottobre 2021, ore 14.00

Il centro storico come oggetto di studio scientifico: la pluralità degli interessi coinvolti.

Prof. Alessandro Crosetti - Università di Torino

Il problema urbanistico-architettonico: tra salvaguardia e sperimentazione.

Prof. Roberto Bobbio - Università di Genova

Il problema della "sicurezza": responsabilità, tutela e gestione degli immobili nei centri storici.

Prof.ssa Chiara Calderini - Università di Genova

Un modello per il centro storico. La trattistica di Leon Battista Alberti e l'esempio della Firenze di Cosimo I e di Vasari.

Prof.ssa Eliana Carrara - Università di Genova

Lo sfruttamento turistico.

Prof.ssa Piera Maria Vipiana - Università di Genova

Seconda giornata 3 novembre 2021, ore 14.00

Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico.

Dott. Armando Giuffrida - Università di Genova

Centri storici e strumentazione urbanistica esecutiva.

Dott. Alessandro Paire - Politecnico di Torino

Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità.

Dott. Matteo Timo - Università di Genova

Monitoraggio della vivibilità e del rischio percepito nel centro storico di Genova.

Prof. Domenico Sguerso - Università di Genova

La questione della sicurezza urbana.

Dott.ssa Isabella Cerisola - Segretario Comunale

Terza giornata 10 novembre 2021, 14.00

Le strutture amministrative preposte alla tutela.

Arch. Carla Arcolao - Soprintendenza di Genova

Il centro storico di Genova, paradigma di complessità.

Prof.ssa Rita Vecchiattini - Università di Genova

I centri storici e lo sharing economy anche in prospettiva nella legislazione regionale.

Prof. Fabrizio Fracchia - Università Bocconi e **Dott.**

Pasquale Pantalone - Università Statale di Milano

Case study. La fragilità del centro storico: Aquila e Albenga.

Fondazione CIMA

MARZO 2022

LA LEGISLAZIONE PER I CENTRI STORICI

*Atti del Seminario organizzato nei giorni 27 ottobre,
3 e 10 novembre 2021, Genova*

a cura di Piera Vipiana, Armando Giuffrida e Matteo Timo

ISSN 1971-9892

**Testata registrata presso il Tribunale di Genova
Direzione e redazione: Via Balbi, 22 16126 Genova
Info e contatti: info@giurcost.org**

INDICE

	<i>pag.</i> <i>p. IV</i>
<u><i>Presentazione (M.T.)</i></u>	
<u>ROBERTO BOBBIO, Centri storici: il problema urbanistico architettonico. Salvaguardia e rinnovamento</u>	1
<u>ELIANA CARRARA, Un modello per il centro storico. La trattatistica di Leon Battista Alberti, il suo influsso e l'esempio della Firenze di Cosimo e di Vasari</u>	12
<u>PIERA MARIA VIPIANA, Lo "sfruttamento" a fini turistici dei centri storici</u>	23
<u>ARMANDO GIUFFRIDA, Il centro storico nell'elaborazione del diritto urbanistico: profili critici e problematici</u>	35
<u>ALESSANDRO PAIRE, Centri storici, strumentazione urbanistica e pianificazione paesaggistica. Alcuni fugaci spunti sul governo di un territorio "complesso"</u>	65
<u>MATTEO TIMO, Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità</u>	84
<u>RITA VECCHIATTINI, Il centro storico di Genova, paradigma di complessità</u>	103
<u>FABRIZIO FRACCHIA – PASQUALE PANTALONE, Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della <i>sharing economy</i></u>	115
<u>FRANCESCA MUNEROL – MARCO ALTAMURA, La fragilità del centro storico: l'Aquila ed Albenga, in una lettura di protezione civile</u>	127
<u>SILVIA BATTISTELLA, La specifica tutela prevista in relazione all'attività edilizia nei centri storici dalla recente normativa sulla semplificazione (d.l. 16 luglio 2000, n. 76, conv. con modif., nella l. 11 settembre 2020, n. 120)</u>	144
<u>GIOVANNI BOTTO, Centri storici e gestione dei rifiuti: una molteplicità d'interessi e di tutele</u>	152
<u><i>Abstract</i></u>	162
<u><i>I collaboratori di questo fascicolo</i></u>	164

Fabrizio Fracchia - Pasquale Pantalone

Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della *sharing economy**

SOMMARIO: 1. Economia collaborativa: delimitazione del campo di analisi e individuazione dei profili problematici. - 2. Il dilemma della regolazione e la risposta italiana: impostazione del tema. - 3. Il quadro normativo italiano. - 4. Il tema di fondo: la liberalizzazione e le sue esigenze. - 5. L'impatto sull'uso del territorio. - 6. L'impatto sui (e il riflesso di) modelli culturali e sociali.

1. Economia collaborativa: delimitazione del campo di analisi e individuazione dei profili problematici

Molto si discute sulla nozione di “economia collaborativa”, intesa come sistema economico basato sull'uso condiviso di beni e servizi direttamente da privati attraverso piattaforme, e sull'esigenza di regolazione di siffatto sistema¹.

Un preliminare punto controverso attiene all'eventuale incompatibilità del perseguimento di un profitto con il concetto di *sharing economy*².

La questione é stata sfiorata dal Comitato economico e sociale europeo, nel parere su «Il consumo collaborativo o partecipativo: un modello di sviluppo sostenibile per il XXI secolo» dell'11 giugno 2014 (2014/C177/01): il Comitato ha incluso nel concetto di consumo collaborativo anche le attività collaborative lucrative.

Pure la Commissione europea, nella Comunicazione «Un'agenda europea per l'economia collaborativa» del 2 giugno 2016, COM(2016) 356 final³, in modo molto pragmatico, ha mostrato di non ritenere determinante quel profilo, ponendo piuttosto l'accento sul fatto che le attività (effettuate, appunto, sia a scopo di lucro, sia senza scopo di lucro) sono facilitate da piattaforme di collaborazione che creano un mercato aperto per l'uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati. In particolare, secondo la Commissione, «l'economia collaborativa coinvolge tre categorie di soggetti: i) i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale (pari) sia prestatori di servizi nell'ambito della loro capacità professionale (prestatori di servizi professionali); ii) gli utenti di tali servizi; e iii) gli intermediari che mettono in comunicazione — attraverso una piattaforma online — i prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi (piattaforme di collaborazione)».

Quanto all'ultima questione, il parere del 15 dicembre 2016 (2017/C 075/06) reso dal Comitato economico e sociale europeo sulla testé citata agenda⁴, invero, ha puntualizzato che la *sharing economy* «non si sviluppa necessariamente in un ambiente digitale, ma anche in contesti di prossimità che consentono di concentrarsi sulle relazioni interpersonali (ad esempio lo scambio di beni)».

* Il contributo, destinato agli *Scritti in onore di M. Immordino*, è frutto di una riflessione comune. Tuttavia, i parr. 1, 2, 6 sono stati curati da Fabrizio Fracchia, mentre i parr. 3-5 da Pasquale Pantalone.

¹ Per esempio, v. *ex multis*, D. MCKEE, F. MAKELA, T. SCASSA, *Law and the "Sharing Economy": Regulating Online Market Platforms*, Ottawa, 2018, *passim*; N.M. DAVIDSON, M. FINCK, J.J. INFRANCA (edited by), *The Law of the Sharing Economy*, Cambridge, 2018, *passim*. V. MOLASCHI, *Economia collaborativa e beni comuni: analogie, differenze e intersezioni nella prospettiva di uno sviluppo urbano sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2020, 2, 345 ss.

² G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Merc. concurr. reg.*, 2, 2015, 249 e ss., S. RANCHORDAS, *Does Sharing Mean Caring? Regulating Innovation in the Sharing Economy*, in *Minn. J.L. Sci. & Tecn.*, 2015, 404 ss.

³ Cfr. A. DELL'ATTI, *L'Agenda Europea per la c.d. economia collaborativa*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2, 2016, 107 ss.

⁴ Dal canto suo, il Parlamento europeo si è pronunciato sull'agenda europea per l'economia collaborativa con risoluzione del 15 giugno 2017 (2017/2003/INI).

Per altro verso, tale parere ha pure precisato che essa «spesso non comporta scopo di lucro e, in molti casi, si ispira a principi di cooperazione e solidarietà (ad esempio certi tipi di finanziamento collettivo come il *crowdfunding* di donazioni)».

Ciò chiarito in generale, la fattispecie che qui maggiormente interessa e che costituirà oggetto dell'analisi è comunque quella dell'attività svolta con fine lucro e che si giovi di piattaforme di collaborazione.

Si tratta di un fenomeno nato spontaneamente, realizzando una sorta di fuga in avanti delle dinamiche economiche rispetto agli orizzonti, anche normativi, già noti e assestati, che, come ancora diremo, ha messo in difficoltà il diritto, incapace di reagire con tempestività.

Non solo: la platea dei prestatori di servizi si è allargata enormemente, estendendosi a non professionisti. Ciò ha determinato ulteriori problemi sotto il profilo del trattamento fiscale da riservare a questi soggetti, oltre che reazioni e irrigidimento da parte degli operatori professionali tradizionali.

Il numero di abitazioni affittate, poi, specie nei centri storici delle città d'arte, è cresciuto in modo notevole, mutando la relazione complessiva degli immobili e del loro uso con il tessuto urbano. Secondo Eurostat, nel 2019 nei Paesi membri dell'UE sono stati effettuati più di 554 milioni di pernottamenti (con una media di circa 1,4 milioni di utenti al giorno) mediante l'utilizzo – cresciuto del 14% tra il 2018 e il 2019 – di piattaforme telematiche come Airbnb, Booking, Expedia Group o Tripadvisor⁵.

Come ulteriore conseguenza, è emersa la necessità di tutelare gli utenti di questi nuovi servizi, non potendosi escludere comportamenti illeciti da parte degli operatori (a tacere poi del tema legato alla protezione dei dati che transitano attraverso le piattaforme di collaborazione).

Posto che tali piattaforme sono spesso gestite da soggetti non residenti nel territorio dello Stato, poi, si è immediatamente profilata la difficoltà per le autorità nazionali di “catturare” l'intero fenomeno (basti pensare al tema del pagamento delle imposte, dell'antiriciclaggio e alle criptovalute)⁶.

Infine, non si può tacere l'esistenza di un'ulteriore esigenza rilevante e meritevole di tutela, quella dei lavoratori del settore.

Come si vede, il quadro che viene componendosi è complesso e frammentato, caratterizzato dalla compresenza di numerosi interessi degni di protezione che richiedono e pretendono attenzione, anche in forza dell'intervento del potere pubblico di regolazione dell'esercizio dell'attività privata.

In modo assai significativo, questi svariati interessi sono stati sottolineati dalla risoluzione del 15 giugno 2017 del Parlamento europeo sull'agenda europea per l'economia collaborativa, cit.; l'atto ha richiamato l'urgenza di fissare delle linee guida sulla *sharing economy* (ad oggi non ancora adottate), per affrontare le zone grigie delle diverse normative nazionali che ne frenano la crescita, chiedendo alla Ue di sostenere l'economia collaborativa sviluppatasi online e garantire la concorrenza leale, oltre al rispetto dei diritti dei lavoratori e degli obblighi fiscali.

⁵ [Commission \(Eurostat\) publishes first statistics on short-stay accommodation booked via collaborative economy platforms](#). Nonostante la brusca riduzione, anche in Italia, dei ricavi attesi nel settore del turismo e del suo indotto nel 2020-21 a causa dell'emergenza pandemica da Covid-19, l'implementazione del piano vaccinale, accompagnata da un'iniezione di ingenti risorse finanziarie nell'economia reale (anche grazie all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), rende comunque cautamente ottimisti sulla ripresa del settore.

⁶ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Tassazione dell'economia collaborativa — analisi di possibili politiche fiscali di fronte alla crescita dell'economia collaborativa» (parere esplorativo richiesto dalla presidenza estone) (2018/C 081/09). Più di recente, si v. il parere del medesimo comitato in ordine a «Tassazione dell'economia collaborativa – gli obblighi di reporting» (supplemento di parere) del 30 giugno 2020. Un complesso contenzioso, ancora non definito, è stato avviato da Airbnb, la quale ha impugnato il provvedimento delle Entrate 132395/2017 del 12 luglio 2017 di attuazione dell'art. 4 (regime fiscale delle locazioni brevi), d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. nella l. 21 giugno 2017, n. 96, perché asseritamente contrario al diritto dell'Unione europea in quanto, tra l'altro, avrebbe posto a carico dei soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare mediante la gestione di portali telematici una serie di obblighi di natura fiscale irragionevoli e sproporzionati.

2. Il dilemma della regolazione e la risposta italiana: impostazione del tema

Si è testé fatto riferimento alla regolazione del settore.

Invero, come di solito accade a fronte di un fenomeno nuovo, soprattutto se legato ai temi dell'innovazione (il pensiero corre alla vicenda, per certi versi analoga, di Uber)⁷, il potere pubblico, di fronte alla difficile scelta tra assecondare la novità (il che suggerirebbe una regolazione “light”, se non addirittura un'assenza di intervento pubblico) e definire un quadro normativo compiuto, in teoria dovrebbe porsi almeno il problema di introdurre norme volte a tutelare gli interessi più rilevanti, in pratica spesso non riesce a organizzare una risposta tempestiva e adeguata.

D'altro canto, si tratta di effettuare scelte non facili: sullo sfondo si coglie infatti il tradizionale motivo della contrapposizione tra liberismo estremo, che vede nel fallimento del mercato il solo presupposto per un intervento pubblico, e visioni maggiormente favorevoli a una più intensa presenza del pubblico, potendosi poi ulteriormente discutere se l'intervento pubblico debba assumere le forme del tradizionale *command and control* o assestarsi sulla soglia del *market based tools*, ovvero ancora dovendosi ricercare un *mix* accettabile tra questi modelli.

Alcune indicazioni di fondo, almeno a livello teorico, possono essere peraltro fornite.

Intanto, se il mondo della *sharing economy* è frammentato e non unitario, potrebbe essere opportuno elaborare risposte giuridiche e regolatorie differenziate⁸.

In secondo luogo, bisogna sempre considerare che norme troppo restrittive rischiano non solo di frenare e ostacolare l'innovazione e l'attività imprenditoriale (introducendo oneri e vincoli spesso gravosi per operatori che, spesso, non sono professionisti nel settore), ma anche di aprire la via all'elusione delle regole (e, nel settore fiscale, all'evasione).

Infine, per venire a un terreno maggiormente giuridico, alcune indicazioni essenziali si possono ricavare dalla disciplina europea, che traccia un limite non valicabile: gli oneri imposti debbono essere ragionevoli e proporzionati (sulla questione, *amplius*, par. 4).

In questo scenario, anche in Italia sono fiorite le prime reazioni e intervenute le prime discipline normative.

Quanto al primo profilo, non sono mancate accuse di concorrenza sleale rivolte dagli “operatori tradizionali” ai nuovi soggetti.

In ordine al secondo tema (che più interessa il diritto amministrativo), come si dirà meglio *infra*, il legislatore nazionale, anche alla luce dei limiti derivanti dal contesto costituzionale, ha introdotto una disciplina minima, mentre talune leggi regionali sono intervenute generalmente per ricomprendere le abitazioni in affitto tra le strutture ricettive, sottoponendo la relativa attività a un “regime amministrativo”.

Al riguardo è necessario intanto premettere un sintetico riferimento al quadro delle competenze. La riforma costituzionale del Titolo V (legge costituzionale n. 3/2001) ha attratto il turismo nell'ambito delle materie “residuali” spettanti alle Regioni (art. 117, comma 4), in riferimento alle quali non sussiste più il limite del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

Invero, il legislatore statale ha continuato a legiferare, intervenendo in materie affidate alla sua competenza, esclusiva o concorrente, che esibiscono profili di connessione con la materia del turismo:

⁷ Su cui v. E. MOSTACCI, A. SOMMA, *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016, *passim*.

⁸ Per uno spunto, v. Comitato economico e sociale europeo, parere del 15 dicembre 2016 (2017/C 075/06) cit., punto 1.5: «La sfida, pertanto, consiste nel distinguere tra le diverse modalità dell'economia collaborativa e nel proporre approcci normativi differenziati, privilegiando le iniziative digitali basate su una governance democratica, solidale e inclusiva, con carattere di innovazione sociale, fatto che comporta la necessità di informare i consumatori in merito ai loro valori identitari e ai loro metodi di organizzazione e gestione. A tale riguardo, il CESE raccomanda di eseguire una ricerca qualitativa sulla rete di relazioni stabilite dai suoi soggetti nell'ambito stesso dell'economia collaborativa».

basti qui fare cenno alla tutela della concorrenza, alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché (in tal caso si tratta di competenza concorrente) al governo del territorio.

Più in generale, secondo quanto statuito dalla Corte costituzionale, allorché molteplici competenze siano legate in un nodo inestricabile, sicché non è possibile identificare la prevalenza di una sulle altre, dal punto di vista sia qualitativo, sia quantitativo, deve trovare applicazione il principio generale, per cui non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa»⁹.

3. *Il quadro normativo italiano*

In materia di classificazione e standards delle strutture ricettive, il d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79 (c.d. codice del turismo, tra l'altro emanato per dare attuazione alla direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, e ai contratti di rivendita e di scambio), prima del boom della *sharing economy*, aveva provveduto al riordino della disciplina¹⁰, distinguendo all'art. 8 tra strutture ricettive alberghiere e paralberghiere; strutture ricettive extra-alberghiere; strutture ricettive all'aperto; strutture ricettive di mero supporto. Tra quelle extra-alberghiere compaiono, ad esempio, gli esercizi di affittacamere, le attività ricettive a conduzione familiare (*bed and breakfast*), le case per ferie e le unità abitative ammobiliate ad uso turistico.

⁹ [Corte cost. sent. 14 gennaio 2016, n. 1](#): la Corte era chiamata a scrutinare la legittimità costituzionale di una norma statale (d.l. n. 133 del 2014, come convertito dalla l. n. 164 del 2014) che si occupa di *condhotel*, definiti come «gli esercizi alberghieri aperti al pubblico, a gestione unitaria, composti da una o più unità immobiliari ubicate nello stesso comune o da parti di esse, che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, in camere destinate alla ricettività e, in forma integrata e complementare, in unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina, la cui superficie non può superare il quaranta per cento della superficie complessiva dei compendi immobiliari interessati». Il decreto legge demanda la determinazione delle «condizioni di esercizio dei *condhotel*» a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, e prevede che il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri stabilisca i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi alberghieri esistenti, prescrivendo alle Regioni e alle Province autonome di adeguare i propri ordinamenti a quanto disposto dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La Corte ha ritenuto costituzionalmente legittima la disciplina perché prevede il coinvolgimento di regioni, province autonome ed autonomie locali nel loro insieme, attraverso la conferenza unificata. V. altresì [Corte cost. sent. 11 febbraio 2016, n. 21](#), con riferimento a una legge statale che qualifica i Marina Resort (e cioè quelle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato) come strutture ricettive all'aria aperta. La Corte ha in questo caso dichiarato l'illegittimità della disciplina perché, demandando esclusivamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo, il compito di stabilire i requisiti necessari a qualificare i Marina Resort come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni, viola il principio di leale collaborazione («una tale collaborazione può dirsi adeguatamente attuata solo mediante la previa acquisizione dell'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, da considerare luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti»). Sulla competenza regionale in materia di turismo, in generale, v. ancora [Corte cost. sentt. 18 giugno 2014, n. 178](#), [14 febbraio 2013, n. 18](#),; [19 luglio 2012, n. 192](#), e [6 luglio 2012, n. 171](#)-

¹⁰ In precedenza, la l. n. 217/1983 non accennava a strutture extra-alberghiere. La l. n. 135/2001 aveva poi ampliato la nozione di impresa turistica, includendovi anche tutte quelle imprese la cui attività «concorre alla formazione dell'offerta turistica ovvero è finalizzata a soddisfare i bisogni del turista».

La Corte costituzionale ha tuttavia dichiarato incostituzionale (anche) questa parte di codice¹¹ per eccesso di delega¹², statuendo che il decreto non poteva disciplinare *ex novo* i rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia, peraltro con il ripetuto ricorso al metodo della cosiddetta “attrazione in sussidiarietà”, che, qualificandosi come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, nel caso mancante.

In questo scenario, con specifico riferimento all’affitto di alloggi, la normativa di riferimento è oggi costituita dalle fonti regionali.

Secondo il modello del *command and control*¹³, queste disposizioni hanno sottoposto l’attività privata a un regime amministrativo tendenzialmente leggero (normalmente richiedendo, quale titolo abilitativo per svolgere l’attività medesima, la Scia), contemplando doveri, controlli e sanzioni. Norme derogatorie sono normalmente (ma non sempre) dettate per le locazioni a uso turistico¹⁴, mentre negli ultimi anni iniziano a fiorire disposizioni specifiche relative alle piattaforme telematiche (fulcro centrale della *sharing economy*) soprattutto per monitorare il fenomeno non soltanto a fini statistici ma anche fiscali e di tutela dell’utenza.

In particolare, si riporta l’esperienza di sei regioni.

La l.r. Piemonte 3 agosto 2017, n. 13 («Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere»¹⁵), definisce come case e appartamenti vacanze (CAV) le unità abitative di civile abitazione, arredate e dotate di servizi igienici e di cucina autonoma, date in uso a turisti, senza la somministrazione di alimenti e bevande né l’offerta di servizi centralizzati di tipo alberghiero¹⁶. La legge, che prevede in generale il meccanismo della segnalazione certificata di inizio attività, si occupa anche di locazioni turistiche, per le quali si delinea un regime semplificato, basato sulla trasmissione al comune sul cui territorio insiste l’unità abitativa privata, «ai fini di rilevanza statistica», di apposito modello informativo sull’unità, imponendo comunque la riscossione dell’imposta di soggiorno, la comunicazione giornaliera degli ospiti e la trasmissione mensile dei dati sul movimento dei flussi turistici¹⁷. Le locazioni turistiche stipulate mediante soggetti che gestiscono portali telematici mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità

¹¹ [Corte cost., sent. 5 aprile 2012, n. 80.](#)

¹² L’oggetto della delega conferita dalla l. 28 novembre 2005 era circoscritto al coordinamento formale e alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie ad un coerente riassetto normativo delle singole materie,

¹³ Invero, la l. regionale Piemonte n. 13/2017 (v. *infra*) stabilisce all’art. 19 che la Giunta regionale, nell’ambito degli strumenti di programmazione adottati in base alla normativa comunitaria, nazionale e regionale, realizza azioni di sostegno, sviluppo e promozione dell’offerta turistica del comparto ricettivo extralberghiero.

¹⁴ Rispetto alle quali, tra l’altro, è stata di recente istituita la banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi (l’art. 13-*quater*, d.l. 34/2019, conv. nella l. 58/2019), destinata a raccogliere e ordinare le informazioni trasmesse dalle Regioni e dalle Province autonome inerenti le strutture medesime.

¹⁵ Il campo di applicazione della legge è così definito dall’art. 2: «Rientrano nell’ambito di applicazione della presente legge le attività turistico-ricettive gestite, in forma imprenditoriale o non imprenditoriale, per l’offerta al pubblico di servizi per l’ospitalità temporanea, compresa, ove prevista, la preparazione e la somministrazione di alimenti e bevande, all’interno delle seguenti strutture ricettive extralberghiere: a) esercizi di affittacamere e locande; b) bed and breakfast; c) case ed appartamenti vacanze e residence; d) residenze di campagna; e) case per ferie; f) ostelli».

¹⁶ Ai sensi dell’art. 6, c. 2, l.r. 13/2017, le case ed appartamenti vacanze: «a) quando sono gestiti in forma imprenditoriale diretta, i proprietari, siano essi imprenditori turistici, singoli o associati, o facenti parte di un consorzio o di una cooperativa turistica, gestiscono direttamente una o più case o appartamenti; b) quando sono gestiti in forma imprenditoriale indiretta, i proprietari danno in gestione le case o gli appartamenti ... ad imprenditori singoli o associati, o ad agenzie immobiliari, ad intermediari immobiliari, a società di gestione immobiliare, anche turistica, o a società facenti parte di consorzi o cooperative che operano nel settore turistico, mediante stipula di apposita convenzione ...».

¹⁷ Art. 5, commi 1-6, l. r. 13/2017. Il Comune, ricevuto il modello informativo, al fine di identificare l’immobile oggetto di locazione e di fornire una corretta informazione all’utenza, assegna al medesimo un codice identificativo di riconoscimento (CIR). Gli immobili destinati alla locazione turistica devono essere riconoscibili con certezza da parte del soggetto locatore in caso di promozione pubblicitaria, anche su portali telematici, rendendo ben visibile il CIR assegnato (art. 14, c. 2, Regolamento regionale 4/2018 e Allegato A alla DGR 27 maggio 2019, n. 16-9068).

immobiliari da locare assolvono agli adempimenti fiscali in materia vigenti, ivi compresi la riscossione e la trasmissione dell'imposta di soggiorno¹⁸. La legge rinvia poi a un regolamento per la definizione delle norme di attuazione e prevede un articolato sistema di vigilanza e di sanzioni¹⁹.

La l.r. Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27 («Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo»), molto articolata ed organica, all'art. 18 classifica le strutture ricettive, contemplando anche quelle non alberghiere (comprese le case per ferie e quelle per vacanze²⁰) e, all'art. 38, prevede che l'attività relativa a case e appartamenti per vacanze possa essere svolta a seguito di preventiva comunicazione al comune competente per territorio²¹, mentre il regime generale per le altre strutture ricettive non alberghiere è quello della Scia.

Le strutture sono tenute, oltre al rispetto delle vigenti normative in materia fiscale e di sicurezza previste dalla normativa statale vigente, alla comunicazione dei flussi turistici e all'adempimento della denuncia degli ospiti in base alle indicazioni dell'autorità di pubblica sicurezza. Inoltre, al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, a partire dal 1° settembre 2018²² è stato istituito l'obbligo di indicare, nell'ambito dell'attività di promozione con qualunque mezzo dell'offerta delle case e appartamenti per vacanze (compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche²³) il Codice identificativo di riferimento (CIR)²⁴ per ogni singola unità ricettiva²⁵. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività in questione, pubblicano il CIR sugli strumenti promozionali utilizzati. Per le case e appartamenti per vacanze non è richiesto il cambio di destinazione d'uso per l'esercizio dell'attività e le strutture mantengono la destinazione urbanistica residenziale. I titolari sono però tenuti a stipulare una polizza assicurativa per i rischi derivanti dalla responsabilità civile. Anche la disciplina lombarda prevede un articolato sistema di vigilanza e di sanzioni, nonché iniziative di sostegno a favore dell'innovazione

¹⁸ Art. 5, comma 7, l. r. 13/2017.

¹⁹ Cfr. Regolamento regionale n. 4 dell'8 giugno 2018 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 l. regionale 3 agosto 2017 n. 13)».

²⁰ Ai sensi dell'art. 26, le case e gli appartamenti per vacanze possono essere gestiti: a) in forma imprenditoriale; b) in forma non imprenditoriale, da coloro che hanno la disponibilità fino a un massimo di tre unità abitative e svolgono l'attività in maniera non continuativa, osservando a tal fine un periodo di interruzione dell'attività non inferiore a novanta giorni all'anno, anche non continuativi.

²¹ Secondo il modello approvato con decreto dirigenziale n. 4275 del 16 maggio 2016.

²² Per effetto dell'entrata in vigore della l. r. Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7.

²³ [Corte cost. sent. n. 84/2019](#), dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 1, lett. a)-c) della l.r. Lombardia n. 7/2018 sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 3 e 117 Cost., ha statuito che: «Il legislatore regionale lombardo – nel prevedere che anche i locatori turistici e i relativi intermediari debbano munirsi di un apposito codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva, da utilizzare nella pubblicità, nella promozione e nella commercializzazione dell'offerta turistica – ha infatti inteso creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche. Le disposizioni censurate pongono quindi un adempimento amministrativo precedente ed esterno al contratto di locazione turistica, sanzionando i correlativi inadempimenti, senza incidere sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale che restano disciplinate dal diritto privato». Inoltre, «tale adempimento va effettuato una sola volta e pertanto non può dirsi eccessivamente gravoso, né eccessivamente gravoso è l'obbligo di indicare il CIR nei siti web o nelle altre forme di pubblicità tradizionali, non comportando alcun costo aggiuntivo o l'adozione di particolari accorgimenti organizzativi a carico dei locatori».

²⁴ Tale codice è riferito al numero di protocollo rilasciato dal Comune ove è ubicato l'immobile al momento della ricezione della comunicazione di avvio attività di cui all'art. 38, comma 1, l. r. 27/2015.

²⁵ Cfr. art. 38, commi 8-bis e 8-ter, l. r. n. 27/2015, nonché la delibera della Giunta regionale lombarda, n. 280 del 28 giugno 2018.

e della digitalizzazione. Spetta infine alla Giunta dettare le norme attuative (indicando, ad esempio, i servizi, gli standard qualitativi e le dotazioni minime obbligatorie)²⁶.

La l.r. Veneto 14 giugno 2013, n. 11 («Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto»), anch'essa molto organica e articolata, all'art. 27 disciplina le strutture ricettive complementari (sono le strutture ricettive aperte al pubblico, a gestione unitaria, situate in un edificio con spazi e servizi offerti al turista diversi rispetto a quelli delle strutture ricettive alberghiere), riconducendo a questa categoria anche gli alloggi turistici e le case per le vacanze. Ai sensi dell'art. 27-bis, coloro che intendono locare gli alloggi per finalità turistiche sono tenuti a comunicare telematicamente alla Giunta regionale il periodo di locazione (e il numero di camere e posti letto) dell'alloggio, nonché gli arrivi e le presenze turistiche (per provenienza). Come in Lombardia, anche in Veneto è previsto il rilascio di un codice identificativo, da utilizzarsi per pubblicizzare, anche su piattaforme digitali o siti internet di prenotazione ricettiva, l'alloggio oggetto di locazione turistica. L'attività ricettiva è soggetta a Scia²⁷ e la legge, al solito, prevede un articolato sistema di vigilanza e di controllo²⁸.

La l. r. Emilia-Romagna 28 luglio 2004, n. 16 («Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità») prevede quattro tipologie di strutture ricettive, tra cui quelle extralberghiere (case per ferie, ostelli, rifugi alpini, rifugi escursionistici, affittacamere, case e appartamenti per vacanza gestiti in forma di impresa). Rientrano, invece, nelle «altre tipologie ricettive» gli appartamenti ammobiliati per uso turistico dati in locazione in numero non superiore a tre, nel corso di una più stagioni turistiche, con contratti aventi validità non superiore a sei mesi consecutivi, senza la fornitura di servizi aggiuntivi e sempre che l'attività non sia organizzata in forma di impresa.

Mentre l'avvio delle attività ricettive nelle strutture extralberghiere è soggetto a Scia²⁹, per le locazioni turistiche è sufficiente una comunicazione al Comune da effettuare, di norma, entro il 31 marzo nelle località a turismo estivo, entro il 31 ottobre in quelle a turismo invernale ed entro il 31 gennaio nelle restanti località³⁰. Anche in Emilia-Romagna è stato di recente introdotto il Codice identificativo di riferimento (CIR) per le attività promozionali relative ad affittacamere, case e appartamenti per vacanza e locazioni turistiche³¹. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività in questione pubblicano il CIR sugli strumenti utilizzati³².

La l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 13 («Organizzazione del sistema turistico laziale ...») distingue le strutture ricettive in alberghiere, extra-alberghiere e all'aria aperta. Sono extra-alberghiere «le strutture ricettive attrezzate per il soggiorno a fini turistici di persone singole o gruppi, organizzate e gestite da persone fisiche, società, enti pubblici o privati senza scopo di lucro, da enti religiosi, da associazioni per il conseguimento di finalità ricreative, assistenziali, sociali, culturali, religiose o sportive, nonché da enti pubblici o privati per il soggiorno dei propri dipendenti»³³. La disciplina relativa all'individuazione e alle caratteristiche delle singole strutture (affittacamere, ostelli per la gioventù, hostel o ostelli, case e appartamenti per vacanze, case per ferie, bed & breakfast, country

²⁶ La Giunta regionale ha, tra l'altro, approvato il regolamento regionale 5 agosto 2016, n. 7 («Definizione dei servizi, degli standard qualitativi e delle dotazioni minime obbligatorie degli ostelli per la gioventù, delle case e appartamenti per vacanze, delle foresterie lombarde, delle locande e dei *bed and breakfast* e requisiti strutturali ed igienico - sanitari dei rifugi alpinistici ed escursionistici in attuazione dell'art. 37 della l. regionale 1 ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo)»).

²⁷ Art. 33, l. r. Veneto n. 11/2013.

²⁸ V., in part., art. 35, l. r. Veneto n. 11/2013.

²⁹ Art. 18, l. r. Emilia-Romagna n. 16/2004.

³⁰ Art. 12, comma 2, l. r. Emilia-Romagna n. 16/2004. Specifiche sanzioni pecuniarie (v. art. 36 ss.) sono previste in caso di violazione delle norme sulla Scia o di mancato invio di comunicazioni al Comune.

³¹ Cfr. Art. 35-bis, commi 1-2, l. r. Emilia-Romagna n. 16/2004, in vigore dal 31 luglio 2019.

³² Cfr. Art. 35-bis, comma 3, l. r. Emilia-Romagna n. 16/2004.

³³ Art. 23, c. 3, l.r. 13/2007.

house o residenze di campagna, rifugi montani, rifugi escursionistici, case del camminatore) e degli alloggi a uso turistico³⁴ è rimessa al Regolamento regionale 7 agosto 2015, n. 8.

Analogamente ad altre Regioni, lo svolgimento dell'attività ricettiva extra-alberghiera è subordinato alla presentazione della Scia, mentre i gestori degli alloggi per uso turistico, fermo restando quanto previsto dalle norme in materia di pubblica sicurezza, sono tenuti a comunicare al Comune competente l'avvio dell'attività utilizzando un'apposita modulistica, che trasmettono per via telematica all'Agenzia regionale del Turismo unitamente ai dati sugli arrivi e sulle presenze turistiche a fini statistici.

Più tradizionale l'impostazione seguita dalla l. r. Calabria 7 agosto 2018, n. 34 («Norme sulla classificazione delle strutture ricettive extralberghiere»): ai sensi dell'art. 4, sono case e appartamenti le strutture ricettive che forniscono alloggio, per diverse finalità (vacanza, business, turismo sanitario, ecc.) ed eventualmente servizi complementari presso unità immobiliari di civile abitazione, composte da uno o più locali arredati, dotate di servizi igienici e di cucina autonoma, collocati in un unico complesso o in più complessi immobiliari all'interno dello stesso territorio comunale. L'attività può essere svolta soltanto a seguito di presentazione di Scia, mentre i gestori debbono comunicare, a fini statistici, il movimento degli ospiti, in arrivo o in partenza, registrato il mese precedente e fornire all'autorità di pubblica sicurezza ogni comunicazione relativa alle persone alloggiate, secondo la normativa vigente. La legge attribuisce e regola i poteri di vigilanza e di controllo. Anche in questo caso, si rinviene una norma speciale sugli appartamenti ammobiliati a uso turistico (art. 19): «non sono soggetti alla disciplina dell'esercizio delle case o appartamenti per vacanza i proprietari o usufruttuari che danno in locazione a turisti case e appartamenti in numero non superiore a tre, nel corso di una o più stagioni turistiche, con contratti aventi validità non superiore ai sei mesi consecutivi, senza la fornitura di servizi aggiuntivi e a condizione che l'attività non sia organizzata sotto forma di impresa». Coloro che intendono dare alloggio a turisti ne danno però comunicazione al comune in cui è ubicato l'immobile entro il 31 marzo, nelle località a vocazione turistico-balneare, ed entro il 31 ottobre nelle restanti località. In ogni caso tale comunicazione è inviata almeno una settimana prima dell'arrivo degli ospiti in relazione alla prima locazione. I soggetti sono tenuti agli obblighi di comunicazione per finalità statistiche e sono tenuti all'osservanza della normativa in materia di pubblica sicurezza.

Ciò detto sul piano delle discipline regionale prese a riferimento, sul fronte della programmazione giova fare riferimento al Piano strategico del turismo 2017-2022 approvato dal Consiglio dei Ministri contenente appunto la programmazione in materia di economia del turismo.

Tale atto sottolinea la necessità di definire una disciplina unica nazionale sulle attività di “*sharing*”, professioni turistiche, intermediazione, demanio e imposta di soggiorno, invocando «l'adeguamento normativo per regolamentare i nuovi modelli di business favoriti dalla digitalizzazione e dalla *sharing economy*, anche al fine di favorire l'emersione fiscale e contributiva; un più efficace contrasto nei confronti degli abusi di posizione dominante; l'introduzione di un regime fiscale che incentivi gli interventi di ammodernamento; gli investimenti digitali e materiali; la fusione di piccole imprese nel settore turistico».

In particolare, si afferma che «in materia di *sharing economy*, in assenza di una normativa UE specifica per il turismo, appare indispensabile e prioritario giungere a un'armonizzazione a livello nazionale delle norme regionali nel settore extra-alberghiero, che spesso disciplinano in modo differente fenomeni similari e a una regolamentazione unitaria della intermediazione online, al fine di tutelare il consumatore, arginare la concorrenza sleale e l'evasione/elusione fiscale e assicurare maggiore sicurezza».

³⁴ Ai sensi del Regolamento in esame, per «alloggi per uso turistico» si intende l'offerta in maniera occasionale e in forma non imprenditoriale e nel rispetto della normativa vigente, anche mediante piattaforme elettroniche gestite da terzi, di «altre forme di ospitalità in appartamenti privati regolarmente detenuti e locati a fini turistici».

Il Piano suggerisce di addivenire all'approvazione di una Legge Quadro statale in materia di professioni turistiche che agevoli la creazione/formazione di nuove figure professionali adeguate (dalle competenze legate al web e ai social *network/media*, alla conoscenza delle lingue, in particolare dei Paesi emergenti, al *revenue/pricing management*).

Non sono infine mancate proposte di legge (“settoriali” sull’*home restaurant* oppure *omnibus* sull’economia collaborativa, il cosiddetto *sharing economy act*), che non sono però sfociate nell’approvazione formale da parte del Parlamento.

4. Il tema di fondo: la liberalizzazione e le sue esigenze

È però opportuno ritornare al tema del regime amministrativo introdotto dalle leggi regionali e, cioè, all’intensità della “barriera” di accesso al mercato delle locazioni per uso turistico così delineato e sulla ragionevolezza dello stesso.

In alcuni casi, si è assistito alla definizione di regole limitative dell’attività extra-alberghiera (determinando così un vantaggio per quella alberghiera), in forza dell’inasprimento dei requisiti richiesti per il suo esercizio. Si tratta, in particolare, della previsione di vincoli di natura dimensionale e temporale.

Con tutta evidenza, vengono qui in rilievo i principi di libera concorrenza e i correlati valori di parità di trattamento e non discriminazione.

Va premesso che la c.d. Direttiva servizi (2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006) definisce i prestatori di servizi come qualsiasi persona fisica o giuridica che offre qualsiasi attività economica a titolo autonomo, fornita normalmente dietro retribuzione: la disposizione non impone né una certa frequenza nello svolgimento dell’attività, né che il prestatore agisca necessariamente in qualità di “professionista”.

La già citata agenda europea per l’economia collaborativa del 2 giugno 2016, COM(2016) 356 final, al riguardo, chiarisce che «la normativa dell’UE non stabilisce esplicitamente in quale momento un pari diventa un prestatore di servizi professionali nell’economia collaborativa. Gli Stati membri adottano criteri diversi per distinguere tra i servizi professionali e i servizi tra pari. Alcuni Stati membri definiscono come servizi professionali i servizi forniti dietro retribuzione, mentre i servizi tra pari si basano sul semplice rimborso dei costi sostenuti dal prestatore di servizi. Altri Stati membri operano questa distinzione utilizzando delle soglie. Tali soglie sono spesso determinate su base settoriale, tenendo conto del livello di reddito generato o della regolarità con cui si fornisce il servizio. Al di sotto di tali soglie, i prestatori di servizi sono di solito soggetti a requisiti meno restrittivi. Le soglie, stabilite in modo ragionevole, possono rappresentare un criterio utile e possono contribuire a creare un quadro normativo chiaro a beneficio dei prestatori di servizi non professionali»³⁵.

Emerge dunque che il principio cardine che deve essere rispettato è quello di proporzionalità/ragionevolezza.

Pure la risoluzione 15 giugno 2017 del Parlamento europeo sull’agenda europea per l’economia collaborativa, cit., evidenzia che «i requisiti di accesso al mercato per le piattaforme collaborative e i prestatori di servizi devono essere necessari, giustificati e proporzionati, come previsto dai trattati e dal diritto secondario, nonché semplici e chiari»; sottolinea che tale “valutazione dovrebbe considerare se i servizi siano prestati da professionisti oppure da privati, subordinando i fornitori tra “pari” (*peer-to-peer*) a requisiti giuridici meno restrittivi, nonché garantire al tempo stesso standard di qualità e un elevato livello di protezione dei consumatori e tenere conto delle differenze settoriali».

³⁵ Continua l’Agenda: “Ai fini della regolamentazione delle attività in questione, i privati che offrono servizi attraverso piattaforme di collaborazione su base occasionale e tra pari (*peer-to-peer*) non dovrebbero essere automaticamente considerati come prestatori di servizi professionali. La definizione di soglie (eventualmente settoriali) al di sotto delle quali un’attività economica si qualifica come non professionale e tra pari può rappresentare un approccio adeguato”.

Ciò chiarito in generale, è di interesse richiamare, in particolare, quanto accaduto in Italia nella Regione Lazio, anche perché la vicenda si è soprattutto sviluppata sul piano della concorrenza e della liberalizzazione.

Con regolamento 7 agosto 2015, n. 8, recante la nuova disciplina delle strutture ricettive extra-alberghiere, sono stati previsti periodi di chiusura obbligatoria per le strutture gestite in forma non imprenditoriale, consentendo tra l'altro al Comune di imporre chiusure ulteriori solo per le strutture non imprenditoriali, e vincoli dimensionali delle strutture in termini di metratura minima obbligatoria di alcuni spazi. Per altro verso, si è stabilito che Roma Capitale può individuare zone del proprio territorio da destinare all'apertura di ostelli per evitare un'eccessiva concentrazione di strutture in determinate zone urbane.

Utilizzando il potere, conferito dalla legge (21-bis, l. 287/1990), di proporre direttamente ricorso dinanzi al Giudice amministrativo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (appunto a tutela della concorrenza) ha impugnato siffatto regolamento, deducendo il contrasto, tra l'altro, con la disciplina sulla liberalizzazione delle attività economiche e sulla riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese (art. 3, co. 7, del d.l. 138/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. 148/2011).

Il Tar Lazio, sez. I-ter, 13 giugno 2016 n. 6755, ha accolto il ricorso, rimarcando che due sono i principi rilevanti in materia: quello secondo il quale deve essere ritenuto permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge (in alcuni casi specifici: vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, obblighi internazionali e il contrasto con i principi fondamentali della Costituzione ecc.); quello in forza del quale l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi, in quanto espressione della libertà di iniziativa economica, non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie e tali limitazioni, per risultare legittime, devono comunque risultare giustificate da motivi imperativi d'interesse generale.

La distinzione di regime in ragione del carattere imprenditoriale o non imprenditoriale dell'attività è stata dunque ritenuta irragionevole, come non giustificato, più in generale, è stato ritenuto il regime che limita l'accesso all'attività ricettiva extra-alberghiera.

Non si può, tuttavia, trascurare l'emersione di un'esigenza sempre più crescente specialmente nelle grandi metropoli e che potrebbe condizionare la piena liberalizzazione delle locazioni brevi a scopo turistico soprattutto mediante l'uso di portali telematici: si tratta, in particolare, della drastica riduzione di offerta di alloggi per locazioni di media o lunga durata (e del contestuale aumento dei canoni) a fronte del massiccio ricorso a locazioni brevi a danno, soprattutto, dei lavoratori residenti³⁶.

La questione è stata oggetto di una recente decisione della Corte di giustizia dell'UE³⁷ che ha reputato compatibile con i principi stabiliti dalla direttiva 2006/123/CE (relativa ai servizi nel mercato interno) una norma francese che, per motivi diretti a garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili, ha sottoposto talune locazioni, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi, a un regime di autorizzazione preventiva applicabile in determinati comuni in cui i canoni di locazione risultano particolarmente elevati. Siffatto regime autorizzatorio, in particolare, sarebbe sia giustificato da un motivo imperativo di interesse generale (vale a dire la lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione), sia proporzionato all'obiettivo perseguito, dato che quest'ultimo non avrebbe potuto essere conseguito tramite una misura meno restrittiva (quale, ad esempio, un controllo *ex post* sull'attività economica).

³⁶ Nel parere del Comitato europeo delle regioni dal titolo «Un quadro europeo per le risposte normative all'economia collaborativa (2020/C 79/08), si afferma testualmente che il Comitato «deplora inoltre profondamente il fenomeno di esclusione dal mercato immobiliare dei residenti locali che si verifica oggi in diverse grandi città, per via dell'aumento dei prezzi degli immobili dovuto al fatto che un gran numero di unità abitative è riservato alla locazione a breve termine a turisti tramite piattaforme online».

³⁷ CGUE, 22 settembre 2020, C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments SCI e HX contro Procureur général près la cour d'appel de Paris e Ville de Paris*.

5. L'impatto sull'uso del territorio

Si è fatto fin qui cenno soprattutto alla questione della ragionevolezza del regime amministrativo alla luce dell'esigenza di proteggere la concorrenza.

Non va però taciuto che il fenomeno della *sharing economy* nel settore ricettivo extra-alberghiero impatta anche su un altro importante interesse pubblico, quello alla corretta gestione del territorio.

La vicenda richiamata al paragrafo precedente, d'altro canto, mostra che anche la pianificazione urbanistica – come anticipato, in quel caso si trattava del potere di individuare zone da destinare all'apertura di ostelli per evitare un'eccessiva concentrazione di strutture in determinate zone urbane – può essere uno strumento per condizionare l'attività ricettiva³⁸.

Vengono poi in rilievo temi emersi più di recente, quali la rigenerazione urbana e il recupero delle periferie: al fine di potere sfruttare al meglio gli immobili, infatti, spesso si interviene sull'uso del territorio³⁹.

Al riguardo, una riflessione di massima che può essere svolta attiene al fatto che la diffusione della *sharing economy* rischia di alimentare fenomeni di intervento individuale, piuttosto che azioni di carattere organico.

Un altro problema è quello della c.d. *gentrification*⁴⁰ e, cioè, dell'alterazione del mercato immobiliare residenziale e, soprattutto, di perdita delle identità locali (il termine deriva da *gentry*, parola che indica la piccola nobiltà inglese), anche per la crescente emersione di fenomeni di *overtourism* (basti pensare, al riguardo, al noto caso dei tornelli installati a Venezia per regolare i flussi turistici): il quartiere smarrisce le proprie caratteristiche originarie.

Questo rischio potrebbe essere alla base di una forma diversa di reazione rispetto al modello di cui si discute, questa volta alimentata non già da operatori alberghieri “concorrenti”, bensì dai residenti, i quali rivendicano il diritto al mantenimento dei caratteri identitari del patrimonio urbano a fronte di fenomeni di omologazione turistica (si pensi all'esaltazione dei profili più commerciali e banali dei quartieri al fine di attirare clienti e alla perdita di identità degli appartamenti privati, che tendono a una forma diversa, ma egualmente significativa, di omologazione) e di globalizzazione estetica e culturale⁴¹.

6. L'impatto sui (e il riflesso di) modelli culturali e sociali

Tenendo conto delle indicazioni fornite *supra*, par. 2, è ora possibile tentare di svolgere qualche riflessione conclusiva.

Si è visto che, in Italia, l'intervento pubblico relativamente al fenomeno qui in esame ha utilizzato le leve della disciplina turistica, urbanistica e fiscale (in quest'ultimo caso, soprattutto per fare cassa)⁴².

³⁸ Sui regolamenti comunali “conformativi” di situazioni giuridiche soggettive, ricco di spunti ed elementi di riflessione è lo studio di M.C. ROMANO, *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, Napoli, 2012, *passim*.

³⁹ In argomento, v. M. IMMORDINO, G. DE GIORGI CEZZI, N. GULLO, M. BROCCA, *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020, *passim*.

⁴⁰ Dobbiamo alla Prof. Annalisa Giusti l'indicazione del problema e la messa a disposizione di materiale legato a un progetto di ricerca predisposto dall'Università di Perugia.

⁴¹ V. BERNARDI M., *The impact of AirBnB on our cities: Gentrification and 'disneyfication' 2.0*, in [Labgovcity](#).

⁴² Va altresì rilevato il difficile riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni per disciplinare il fenomeno nella sua interezza: quella regionale in materia di turismo extra-alberghiero e governo del territorio, nonché quella statale in materia di tutela della concorrenza, pubblica sicurezza, tributi, ordinamento civile.

Ciò è avvenuto non senza difficoltà, dovute sia a fattori di contesto (il tema del riparto di competenze), sia al fatto che la liberalizzazione è stata realizzata in modo talora timido, spesso inasprando irragionevolmente i requisiti solo per gli operatori di questo ambito di mercato.

Circa la questione fiscale, poi, deve essere rimarcata la rilevanza essenziale che, all'interno della *sharing economy* nel settore c.d. extra-alberghiero, assumono internet e i portali che, oltre a mettere in connessione domanda e offerta, consentendo anche di tracciare le transazioni.

In questo contesto, come visto, l'amministrazione pubblica può "sfruttare" l'esistenza dei siti, chiedendo ai gestori degli stessi di assumere le funzioni di sostituto d'imposta, recuperando pienamente il settore all'imposizione fiscale⁴³.

Si è più in generale al cospetto di un fenomeno che può essere inquadrato alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale: l'amministrazione può usare le forze che si coagulano spontaneamente nell'economia per raggiungere i suoi scopi (la tassazione, la liberalizzazione e l'apertura del mercato), attraverso una regolazione flessibile e adattativa.

Si è accennato all'importanza delle tecnologie.

Attraverso lo *smartphone* una platea sempre più elevata di persone può scegliere prodotti e servizi e poi valutarli⁴⁴.

Ciò pone in luce anche un ulteriore lato del problema, che coinvolge, in modo diverso, il potere pubblico.

Guardando alla *sharing economy* nel settore della ricettività extra-alberghiera, cioè, si colgono con estrema chiarezza alcuni caratteri che esibisce l'emersione di un nuovo modello di consumo e di condivisione.

Si assiste non solo all'atomizzazione e alla frammentazione della platea dei consumatori, ma anche a una sorta di nuova forma di "autogestione" del mercato, in cui la qualità del servizio viene garantita non tanto dalla regolazione amministrativa, ma dal sistema delle recensioni espresse dalla "comunità".

Ci si può domandare se ciò comporti un miglioramento della tutela dell'utente, anche se deve aggiungersi (per citare ancora le parole dell'agenda europea per l'economia collaborativa) che «la normativa dell'UE in materia di consumatori e di marketing è stata tradizionalmente concepita per disciplinare transazioni in cui vi è una parte più debole che va tutelata (generalmente il consumatore). L'economia collaborativa confonde tuttavia la linea di distinzione tra consumatori e imprese dal momento che implica un rapporto multilaterale che può comprendere transazioni tra imprese, tra impresa e consumatore, tra consumatore e impresa e tra consumatori. In tali rapporti non è sempre chiaro chi sia la parte più debole da tutelare».

⁴³ Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Tassazione dell'economia collaborativa — analisi di possibili politiche fiscali di fronte alla crescita dell'economia collaborativa» (parere esplorativo richiesto dalla presidenza estone) (2018/C 081/09). Più di recente, si v. il parere del medesimo comitato in ordine a «Tassazione dell'economia collaborativa – gli obblighi di reporting» (supplemento di parere) del 30 giugno 2020. V., da ultimo, la Direttiva 2021/514/UE del Consiglio del 22 marzo 2021 recante modifica della direttiva 2011/16/UE relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, che estende l'obbligo della comunicazione di dati fiscali anche alle transazioni di beni e servizi che vengono offerti attraverso le piattaforme telematiche.

⁴⁴ V. Comitato economico e sociale europeo, parere del 15 dicembre 2016 (2017/C 075/06) cit., «2.1. La cultura sociale, i modelli di consumo e le modalità di soddisfacimento dei bisogni dei consumatori stanno attraversando un processo di profonda trasformazione, di revisione e razionalizzazione dei consumi in una prospettiva più inclusiva, in cui i fattori di prezzo si intrecciano con l'impatto ambientale e l'impronta sociale dei prodotti e dei servizi, il tutto pervaso dall'effetto dirompente di Internet e delle reti sociali.

2.2. Il possesso di beni per uso personale, il denaro contante e il lavoro dipendente a tempo indeterminato in situ saranno progressivamente sostituiti da scambi virtuali, accesso condiviso, denaro digitale e una maggiore flessibilità della manodopera.

2.3. Nella transizione verso nuove forme di produzione e consumo, taluni settori dell'attività economica sono stati spazzati da un poderoso tsunami provocato dalla comparsa di nuovi attori, alcuni dei quali sono motivati da una volontà di cooperazione e dall'impegno per la comunità, altri semplicemente dall'opportunità di fare affari (non sempre rispettando la parità di condizioni)».

Soprattutto, anche riprendendo alcuni degli spunti emersi nel corso del paragrafo precedente, ci si deve chiedere se la visione dominante che in tal modo si impone non sia forse quella di un contesto che offre possibilità innumerevoli alle persone che sono *smart* e in grado di condividere⁴⁵, escludendo invece le altre che non vogliono fruire di quelle possibilità o che ne subiscono gli effetti negativi (si pensi ai residenti).

Tutto ciò porta a rivalutare un ruolo essenziale del potere pubblico, quello, cioè, di farsi carico degli interessi di tutti, quasi per attenuare gli eccessi dell'approccio della *sharing economy*.

Si tratta di esperienze che, pur rilevanti e utili, non dovrebbero risultare forzatamente totalizzanti.

Il richiamo alla necessità di assicurare i principi della sostenibilità (anche ambientale e urbana) e la finalizzazione costante dell'attività pubblica alla garanzia dello sviluppo della persona umana potrebbero condurre a una rivalutazione del ruolo degli enti, soprattutto di quelli territoriali.

Senza trascurare i principi di non discriminazione e l'obiettivo di liberalizzazione delle attività economiche, essi sono chiamati a vigilare affinché le iniziative fondate sulla condivisione (nella misura in cui generino "esternalità") non comportino un'alterazione insostenibile dell'equilibrio del territorio e non pregiudichino la "persona umana" in tutte le sue valenze.

⁴⁵ Sia consentito rinviare a FRACCHIA F., PANTALONE P., *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in federalismi.it.