

## Sentenza della Corte costituzionale n. 94/2024

**Materia:** governo del territorio; turismo; ordinamento civile.

**Parametri invocati:** articoli 117, secondo comma, lettera l), Cost. e 2, primo comma, lettere g) e q) dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4).

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri.

**Oggetto:** articolo 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n. 11 (Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche).

**Esito:** non fondatezza.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n. 11 (Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche), nella parte in cui fissa in centottanta giorni annui la durata massima della locazione degli alloggi a uso turistico, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost., e all'articolo 2, primo comma, lettere g) e q), dello Statuto speciale.

Più precisamente, il ricorrente ritiene che il legislatore regionale – prevedendo, fra gli adempimenti amministrativi relativi alle locazioni per finalità turistiche, l'obbligo del locatore di attestare, fra l'altro, i periodi di esercizio dell'attività di locazione – abbia fissato la complessiva durata massima di tale attività in centottanta giorni annui. Ciò con esclusivo riferimento all'ipotesi in cui la locazione abbia a oggetto *“camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale”* (articolo 2, comma 1, lettera a), numero 1, della l.r. 11/2023). Con la disposizione impugnata, il legislatore valdostano avrebbe, secondo il ricorrente, travalicato le proprie competenze legislative in materia di urbanistica e turismo, di cui all'articolo 2, primo comma, lettere g) e q), dello Statuto speciale. La disposizione regionale impugnata sarebbe, infatti, indebitamente intervenuta sulla durata massima della locazione, incidendo sulla libertà negoziale, come pure avrebbe compresso in modo indebito le facoltà proprietarie, sotto forma di limitazione del godimento dell'immobile adibito ad abitazione principale, in violazione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Secondo la Corte, al fine di cogliere l'esatta portata della disposizione impugnata e individuare la materia cui ricondurre la disciplina in essa contenuta, occorre, in via preliminare, ricostruire il quadro normativo di riferimento in cui essa si inserisce.

Nello specifico, la disposizione impugnata si inserisce nel contesto della l.r. Valle d'Aosta 11/2023, che reca la *“[d]isciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche”* e cioè in materia di *“locazion[i] per finalità turistiche, esercitat[e] anche in forma di impresa, di durata pari anche a un solo giorno di pernottamento e comunque non superiore a trenta giorni consecutivi, di alloggi a uso turistico”* (articolo 1).

Obiettivo generale della legge regionale in esame – come risulta dalla relazione illustrativa – è l'identificazione dei citati adempimenti in una forma chiara e semplice, così da *“consentire contezza del fenomeno della locazione per finalità turistiche e l'esatto dimensionamento degli arrivi e delle presenze relativi a tale tipologia di ospitalità”*, al fine di *“sviluppare politiche in materia di turismo sempre più mirate”* e in grado di rispondere alla molteplicità di esigenze correlate alla crescita di un fenomeno turistico nuovo, quale è quello della *“locazione per finalità turistiche di camere, appartamenti o case arredati a ospiti che scelgono tale soluzione di ricettività, dietro pagamento di un corrispettivo [...] anche tramite offerte su portali telematici specializzati”*. Si tratta del cosiddetto *home sharing*, diffusosi in particolare grazie alla creazione di piattaforme on line, volte a mettere in contatto privati (proprietari) che dispongono di spazi abitativi sottoutilizzati da concedere in locazione con altri privati in cerca di un alloggio o di una camera per brevi periodi e che non intendono ricorrere al circuito delle strutture ricettive tradizionali. La conseguente *“trasformazione della dimora, permanente (prima casa) e soprattutto secondaria (seconda casa), in una struttura turistico-ricettiva estemporanea”* ha generato, alla luce dei molteplici interessi coinvolti, problematiche giuridiche di varia natura (negoziali, fiscali, urbanistiche, turistiche, di tutela della concorrenza e di corretta gestione e trasparenza dei dati), sollecitando numerosi interventi regolatori, di provenienza statale, regionale e finanche europea, in ragione delle diverse competenze normative chiamate in causa.

Il legislatore statale inizialmente si era limitato a escludere l'applicabilità alle locazioni con finalità meramente turistiche di alcune delle disposizioni generali relative alle locazioni degli immobili a uso abitativo, dettate dalla legge 431/1998, in quanto non compatibili con la specifica causa. Solo successivamente disposizioni statali hanno individuato nella disciplina del codice civile in tema di locazione la relativa regolamentazione (articolo 53 del d.lgs. 79/2011). Alcuni anni più tardi – al principale scopo di delinearne il regime fiscale e i relativi adempimenti (come si evince dalla stessa rubrica dell'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante: *“Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”*, convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96) – si è poi provveduto a definire le locazioni turistiche brevi alla stregua di *“contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni [...] stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare”*. Ulteriori adempimenti e limiti sono stati introdotti, ancora più di recente, con disposizioni specifiche, ancora per finalità fiscali; come pure a tutela della sicurezza; fino ad arrivare alle previsioni contenute nell'art. 13-ter del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191, adottate *“[a] fine di assicurare la tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato, il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale e la sicurezza del territorio e per contrastare forme irregolari di ospitalità”*.

Nella medesima linea di tutela della trasparenza del mercato si pone il recentissimo regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e di modifica del regolamento (UE) 2018/1724, approvato sulla base della proposta formulata dalla Commissione dell'Unione europea il 7 novembre 2022. Tale regolamento segna l'introduzione di un quadro normativo omogeneo e armonizzato per gli Stati membri dell'Unione europea, in materia di generazione e di condivisione dei dati inerenti ai citati servizi, al fine di migliorarne l'accesso da parte delle autorità pubbliche e garantirne la qualità, consentendo a queste ultime di

valutare correttamente l'impatto dei medesimi servizi sui propri territori e di elaborare le relative politiche in modo efficace e proporzionato. Ciò in vista dello scopo ultimo di assicurare una prestazione corretta, inequivocabile e trasparente di servizi di locazione di alloggi a breve termine nel mercato interno, nel quadro di un ecosistema del turismo equilibrato.

Come la stessa formulazione delle disposizioni più recenti del legislatore statale ed europeo in tema di locazioni turistiche brevi lascia trasparire, anche per il legislatore regionale è previsto uno spazio di intervento, che viene in rilievo con particolare riferimento all'ambito del turismo, nonché a quello del governo del territorio e dell'urbanistica.

Con riguardo al primo ambito, proprio in relazione alle locazioni turistiche brevi, la Corte ha avuto già occasione di affermare che *“gli aspetti turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012)”* (sentenza n. 84 del 2019) e comprendono tutti gli adempimenti amministrativi, purché precedenti ed esterni al contratto in quanto tale (come, ad esempio, quello, introdotto dalla disposizione regionale lombarda allora scrutinata, relativo ad un codice identificativo di riferimento delle singole unità ricettive), che siano utili al fine di *“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”* (ancora sentenza n. 84 del 2019).

Ancora più evidente è l'incidenza della forte crescita delle locazioni turistiche brevi sulla competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio. È, infatti, un dato di esperienza che dalla moltiplicazione delle stesse e dal connesso aumento dei flussi turistici possa derivare la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali, la cui disciplina è peraltro riservata alla competenza legislativa regionale. Ne consegue che rientra nella competenza del legislatore regionale intervenire sulla destinazione d'uso degli immobili – in linea con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale all'art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante: *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)”* – considerato che essa *“connota l'immobile sotto l'aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull'ordinata pianificazione del territorio”* (sentenza n. 124 del 2021; in senso analogo, sentenze n. 2 del 2021 e n. 247 del 2020).

È in questo quadro che va intesa la portata dell'impugnato articolo 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della l.r. Valle d'Aosta 11/2023. Tale previsione si colloca, infatti, nell'ambito della disciplina degli adempimenti amministrativi inerenti alle locazioni turistiche brevi, che l'articolo 1 espressamente dichiara essere stata adottata nell'esercizio della competenza legislativa regionale primaria in materia di urbanistica e di turismo e *“in armonia con la legislazione eurounitaria e statale in materia di locazioni a uso abitativo”*.

In particolare, il disposto dell'articolo 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, della citata legge regionale rientra nella generale previsione dell'obbligo del locatore di trasmettere al comune, nel cui territorio è ubicato l'alloggio a uso turistico, una dichiarazione sostitutiva contenente una serie di dati (fra cui, ad esempio, l'indirizzo e gli estremi catastali, il numero di camere o vani destinati a finalità turistiche e dei relativi posti letto). La specifica parte della disposizione oggetto di censura è quella in cui, nel richiedere fra tali dati anche l'indicazione del periodo di esercizio dell'attività locatizia, si fissa in centottanta giorni all'anno la durata massima di tale attività, limitatamente – però – all'ipotesi in cui la medesima abbia a oggetto *“camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale”* (articolo 2, comma 1, lettera a, numero 1, della medesima legge regionale). Queste ultime rientrano, infatti, fra gli alloggi a uso turistico solo *“a condizione che risulti prevalente il predetto uso”*.

Tale previsione si collega, a sua volta, all'articolo 3 della medesima legge regionale, ove viene dettata espressamente la disciplina urbanistica delle locazioni turistiche brevi, precisando che non costituisce mutamento di destinazione d'uso, ai sensi dell'articolo 74 della legge urbanistica regionale (l.r. 11/1998), l'attività di locazione per finalità turistiche, purché *“esercitata nel rispetto delle disposizioni della presente legge”*. D'altro canto, la legge urbanistica regionale cui il citato articolo 3 rinvia, dopo aver precisato che la destinazione d'uso corrisponde all' *“uso cui l'immobile o parte di esso è destinato, sotto il profilo delle attività da svolgere nell'immobile stesso”* (articolo 73, comma 1), dispone che *“si ha mutamento della destinazione d'uso quando l'immobile, o parte di esso, viene ad essere utilizzato, in modo non puramente occasionale e momentaneo, per lo svolgimento di attività appartenenti ad una categoria di destinazioni, fra quelle elencate all'articolo 73, comma 2, diversa da quella in atto”* (articolo 74, comma 1). E, fra le varie categorie di destinazione d'uso, distingue quella ad abitazione permanente o principale (articolo 73, comma 2, lettera d), da quella ad abitazione temporanea (articolo 73, comma 2, lettera dbis).

Risulta, pertanto, evidente, secondo la Corte, che il legislatore regionale – nell'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di urbanistica a esso affidata dall'articolo 2, primo comma, lettera g), dello Statuto speciale – ha inteso dare applicazione e concretizzazione a quanto già stabilito nella legge urbanistica regionale, ravvisando un mutamento di destinazione d'uso dell'immobile, da abitazione principale ad abitazione temporanea, nell'ipotesi di locazioni turistiche brevi di parti dello stesso (le camere arredate) per un tempo superiore a centottanta giorni annui, ritenute dare luogo a un uso *“non puramente occasionale e momentaneo”* (così l'articolo 74, comma 1, della legge urbanistica regionale). Ciò, peraltro, anche in linea con i compiti, propri della Regione e degli enti locali, di continuo monitoraggio e permanente conoscenza del territorio e delle sue trasformazioni (articolo 9, comma 4, della citata legge urbanistica regionale), in specie con riferimento ai casi di *“sovraccarico ambientale prodotto dai flussi turistici nelle aree che esercitano maggior attrazione e presentano nel contempo particolare sensibilità”* (lettera f)), nonché di *“distribuzione delle presenze turistiche nel territorio”* (lettera m)), nell'ottica del rispetto di tutte le misure previste nel piano territoriale paesaggistico. Coerentemente, in caso di violazione di tale prescrizione, sono previste specifiche conseguenze di natura amministrativa, quali l'irrogazione della sanzione amministrativa contemplata dall'articolo 9 della l.r. 11/2023, oltre all'esclusione del particolare regime di agevolazione, in materia edilizia, previsto per le abitazioni principali.

In definitiva, alla luce della disciplina regionale in esame considerata nel suo complesso, è certo secondo la Corte che il superamento dei centottanta giorni non determina alcun effetto sui contratti di locazione turistica breve, che conservano la loro piena validità ed efficacia e restano disciplinati dalle previsioni del codice civile. Né, in questo quadro, può considerarsi in alcun modo rilevante in senso difforme l'espressione letterale utilizzata dal legislatore regionale *“In ogni caso, la durata complessiva dei predetti periodi non può superare i centottanta giorni all'anno”*: tale disposizione, semplicemente, fissa il limite temporale oltre il quale l'immobile oggetto del contratto si ritiene, in armonia con le previsioni della legge regionale urbanistica, destinato ad un utilizzo diverso rispetto a quello originario, legittimando interventi di natura amministrativa che, senza pregiudizio per la validità e l'efficacia dei contratti stipulati tra i privati, rientrano pienamente nelle competenze regionali.

La disposizione regionale impugnata, in sostanza, *“lungi dall'incidere sulla disciplina della durata dei contratti di locazione turistica breve e quindi sulla materia dell'ordinamento civile, come sostenuto dal ricorrente, si pone al crocevia delle materie dell'urbanistica e del turismo”*. Essa, dunque, si inserisce coerentemente nel quadro di previsioni regionali il cui esclusivo orizzonte – che coincide con la sfera di competenza – è quello di *“governare le trasformazioni urbanistiche connesse alla moltiplicazione delle locazioni turistiche brevi, in un'ottica di tutela del territorio e di*

*realizzazione di una sua ordinata pianificazione (sentenza n. 124 del 2021), che si coniuga con quell'attività di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche" che la Corte costituzionale ha già riconosciuto appartenere alla competenza legislativa residuale regionale (sentenza n. 84 del 2019).*