

## N. 31 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 6 aprile 2018

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 6 aprile 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Turismo - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni per attivita' ricettive alberghiere e non alberghiere - Istituzione di un codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze - Alloggi dati in locazione per finalita' turistiche ai sensi della legge n. 431 del 1998.

- Legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 7 ("Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattivita' del territorio lombardo). Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze"), art. 1, comma 1, lett. a), b) e c).

(GU n.21 del 23-5-2018 )

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui e' domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro Regione Lombardia in persona del Presidente pro tempore per la dichiarazione di illegittimita' costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), b) e c) della legge della Regione Lombardia n. 7 del 25 gennaio 2018, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 5 del 29 gennaio 2018, recante «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015 n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattivita' del territorio lombardo). Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze».

La legge regionale 27 ottobre 2015 n. 27 dispone in materia di «Politiche regionali in materia di turismo e attrattivita' del territorio lombardo».

In particolare con l'art. 38 detta «Disposizioni comuni per le attivita' ricettive alberghiere e non alberghiere» e dispone:

«1. Le attivita' ricettive alberghiere e non alberghiere disciplinate nei capi I, II, III e IV del titolo III della presente legge, ad esclusione delle case e appartamenti per vacanze e dei bivacchi fissi per i quali occorre la preventiva comunicazione al comune competente per territorio, sono intraprese previa SCIA, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 241/1990.

2. La SCIA e' presentata al comune competente per territorio corredata dalla documentazione comprovante la sussistenza dei requisiti richiesti in base alle disposizioni vigenti. Copia della SCIA deve essere esposta visibilmente all'interno dei locali dove e' esercitata l'attivita'.

3. Il comune comunica alla provincia, alla Citta' metropolitana di Milano, all'Osservatorio regionale del turismo e dell'attrattivita' e alle strutture d'informazione e accoglienza turistica competenti per territorio, le SCIA, le comunicazioni di inizio attivita' e gli eventuali provvedimenti di sospensioni o cessazione dell'attivita'.

4. I prezzi massimi praticati nell'esercizio devono essere esposti in modo ben visibile nei locali di ricevimento del pubblico.

5. Le tariffe e i prezzi esposti nelle strutture ricettive alberghiere e non alberghiere devono essere redatti, oltre che in lingua italiana, almeno in due lingue straniere.

6. Il titolare delle strutture ricettive alberghiere e non alberghiere che intende procedere alla cessazione temporanea o definitiva dell'attivita' deve darne preventiva comunicazione al comune.

7. Il periodo di cessazione temporanea dell'attivita', fatta

eccezione per i rifugi e per le attivita' ricettive svolte in modo non continuativo, non puo' essere superiore a sei mesi, prorogabile dal comune, per fondati motivi, una sola volta di ulteriori sei mesi: decorso tale termine, l'attivita' si intende definitivamente cessata.

8. Tutte le strutture ricettive alberghiere e non alberghiere, compresi gli alloggi o porzioni degli stessi dati in locazione per finalita' turistiche ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), sono tenuti, 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'autorita' di pubblica sicurezza.».

La legge regionale n. 7 del 25 gennaio 2018 ha integrato la legge regionale n. 27 del 1° ottobre 2015.

L'art. 1 della legge regionale n. 7 del 25 gennaio 2018, articolato nelle lettere a), b), c), ha, con la lettera a), introdotto nell'art. 38 i commi 8-bis e 8-ter.

Il comma 8-bis dispone:

«Al fine di semplificare i controlli da parte delle autorita' competenti, la pubblicita', la promozione e la commercializzazione dell'offerta delle strutture ricettive di cui all'art. 26, compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalita' turistiche ai sensi della legge n. 431/1998, con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato, devono indicare apposito codice identificativo di riferimento (CIR) di ogni singola unita' ricettiva. Tale codice e' riferito al numero di protocollo rilasciato al momento della ricezione della comunicazione di avvio attivita' di cui al comma 1 del presente articolo. La Giunta disciplina il codice identificativo di riferimento con propria delibera da adottarsi entro il 30 giugno 2018.».

Il comma 8-ter dispone:

«I soggetti che esercitano attivita' di intermediazione immobiliare, nonche' quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attivita' di cui al comma 8-bis, pubblicano il CIR sugli strumenti utilizzati.».

L'art. 39 della legge regionale n. 27 del 1° ottobre 2015 «Vigilanza e sanzioni di competenza del comune» dispone:

1. Chiunque intraprende un'attivita' ricettiva alberghiera e non alberghiera, nonche' chiunque utilizza e pubblicizza, anche on line, una delle denominazioni di cui all'art. 18, commi 3 e 4, e all'art. 19, comma 5, senza avere presentato la SCIA o la comunicazione di cui all'art. 38, comma 1, incorre nella sanzione amministrativa da euro 2.000 a euro 20.000.

2. Chiunque esercita un'attivita' ricettiva alberghiera e non alberghiera in - mancanza dei requisiti per lo svolgimento dell'attivita' incorre nella sanzione amministrativa da euro 2.000 a euro 10.000.

3. Chiunque esercita l'attivita' di gestore dei rifugi senza avere ottemperato all'obbligo formativo di cui all'art. 33, comma 3, e non possedendo alcuno dei requisiti previsti dall'art. 33, comma 4, incorre nella sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 4.000.»

La legge regionale n. 7 del 25 gennaio 2018 con le lettere b) e c), dopo il comma 3, ha inserito nell'art. 39 il seguente comma 3-bis:

«3-bis. I soggetti che non ottemperano correttamente all'obbligo di cui all'art. 38, commi 8-bis e 8-ter, ovvero che contravvengono all'obbligo di riportare il CIR, che lo riportano in maniera errata o ingannevole sono soggetti alla sanzione pecuniaria da euro 500 a euro 2.500 per ogni attivita' pubblicizzata, promossa o commercializzata.».

Al comma 4 del medesimo articolo dopo le parole «In caso di reiterate violazioni, le sanzioni di cui ai commi 1, 2 e 3, sono raddoppiate, ferma restando la facolta' del Comune di disporre, nei casi piu' gravi, previa diffida, la sospensione non superiore a tre mesi o la cessazione dell'attivita'» sono aggiunte le parole «e 3-bis»

La legge regionale in epigrafe e' costituzionalmente illegittima

e, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2018, prodotta unitamente al presente ricorso, e' impugnata per i seguenti

#### Motivi

Violazione degli articoli 3 e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione.

L'art. 1 della legge regionale in epigrafe, come si e' detto, introduce i nuovi commi 8-bis e 8-ter all'art. 38 della legge regionale della Lombardia 1° ottobre 2015 n. 27 in materia di disposizioni comuni per le attivita' ricettive alberghiere e non alberghiere, e istituisce un codice identificativo da assegnare ad alloggi locati per finalita' turistiche.

Viene previsto il nuovo Codice identificativo di riferimento per le unita' immobiliari, da richiedere prima di promuovere, con mezzi pubblicitari, l'offerta sul mercato degli alloggi in locazione per finalita' turistiche.

Anche il successivo art. 39 della legge regionale n. 27/2015, come si e' detto, e' stato integrato con il nuovo comma 3-bis, il quale dispone apposite sanzioni nei confronti di coloro che non richiedono il codice identificativo da assegnare ai predetti alloggi.

La normativa regionale, per la nuova regolamentazione che introduce, viola le disposizioni costituzionali in epigrafe.

Le nuove disposizioni regionali sembrano presupporre la sostanziale corrispondenza tra la disciplina degli alloggi locati per finalita' turistiche e quella delle (differenti) strutture ricettive del tipo «case e appartamenti vacanze», di cui all'art. 26 della legge regionale n. 27/2015.

Tale parificazione non trova giustificazione.

L'alloggio beato per finalita' turistica consiste infatti nella mera fornitura dell'alloggio per motivi turistici, senza servizi aggiuntivi.

La disciplina della locazione di tale immobile rientra pertanto nella competenza del legislatore statale in quanto l'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost. prevede la competenza esclusiva del legislatore statale nella materia dell'ordinamento civile», nella quale rientra la disciplina della locazione.

La locazione di un appartamento a finalita' turistiche e' disciplinata dal c.d. Codice del Turismo (decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'art. 14 novembre della legge 28 2005, n. 246, nonche' attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprieta', contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio») in base al quale la normativa applicabile e' quella dettata dal codice civile per le locazioni (articoli 1571 e ss cc).

Precisamente, nel capo II dedicato alle locazioni turistiche, l'art. 53 prevede che gli alloggi beati esclusivamente per finalita' turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in materia di locazioni.

La locazione turistica e' del resto conosciuta dal nostro ordinamento civile sin dal 1998, anno in cui la legge n. 431 del 9 dicembre 1998, nel disciplinare la locazione di immobili adibiti ad uso abitativo, ha altresì stabilito quali articoli della legge stessa fossero applicabili anche agli alloggi locali esclusivamente per finalita' turistiche e quali articoli, invece, non dovessero trovare applicazione relativamente a detti alloggi. (art. 1, comma 2, lettera c)

La disciplina dei singoli contratti e quindi anche del contratto di locazione di tali alloggi rientra pertanto nella competenza statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l).

Le strutture ricettive denominate case e appartamenti per vacanze presuppongono, invece, una organizzazione a carattere imprenditoriale, un'attivita' ricettiva con i requisiti dell'art. 2082 cc.

Le case e appartamenti per vacanza sono una vera e propria struttura ricettiva extralberghiera e, in quanto tali possono essere disciplinati dal legislatore regionale poiche' la materia attiene

all'organizzazione del mercato turistico, di competenza residuale regionale (salvi, ovviamente, gli interferenti profili di competenza concorrente o esclusiva dello Stato).

In conformita' a quanto esposto la Regione Veneto, con l'art. 27-bis della legge n. 11 del 14 giugno 2013, e la Regione Emilia Romagna con l'art. 12 della legge n. 16 del 28 luglio 2014 hanno differenziato la disciplina delle locazioni a finalita' turistiche rispetto a quella delle case vacanze.

Si tratta infatti di ambiti distinti, e di conseguenza di competenze legislative distinte.

Nella locazione turistica si ha soltanto una forma di sfruttamento non professionale e non organizzato della proprieta' privata tramite contratti di locazione, dei quali va specificata la causa turistica per escludere l'applicazione della legislazione speciale sulle locazioni abitative, e ricondurli alla disciplina generale delle locazioni dettata dal codice civile.

Nella messa a disposizione del pubblico di «case per vacanze», invece, si ha una vera e propria impresa commerciale (l'attivita' si considera non commerciale solo se interrotta per almeno novanta giorni all'anno, ma e' evidente come questa particolare previsione, se puo' valere ad escludere la commercialita' dell'attivita' ai fini amministrativi, non ne puo' escludere il carattere organizzato e professionale ai fini dell'applicazione del diritto commerciale ed, eventualmente, fallimentare), consistente nella prestazione in forma professionale e organizzata di un servizio di alloggio e di eventuali servizi complementari all'alloggio (art. 26 legge reg. 27/2015).

Non a caso, l'art. 18 della legge reg. 27/2015, nell'elencare le «strutture ricettive non alberghiere», menziona le «case per vacanze», ma non gli immobili dati semplicemente in locazione turistica.

Il fenomeno della locazione turistica si esaurisce quindi sul piano dell'autonomia negoziale di diritto privato non commerciale. Il servizio di messa sul mercato di «case per vacanze» costituisce invece una forma di attivita' economica che giustifica anche la previsione di oneri amministrativi preventivi da parte della fonte legislativa competente.

Non varrebbe obiettare che anche le locazioni turistiche sono soggette ad adempimenti amministrativi come «la comunicazione dei flussi turistici e all'adempimento della denuncia degli ospiti in base alle indicazioni dell'autorita' di pubblica sicurezza» (art. 38, comma 81, reg. 27/2015).

Altro sono adempimenti successivi alla stipulazione del contratto, diretti ad assicurare esigenze di interesse pubblico, come le statistiche turistiche e i controlli di pubblica sicurezza, e come tali esterni e consequenziali rispetto all'esercizio dell'autonomia negoziale; altro e' un adempimento preliminare all'esercizio stesso dell'autonomia negoziale in forma di locazione turistica, quali sono l'ottenimento e l'impiego di un codice identificativo di riferimento di ogni singola unita' ricettiva, prima di poterla offrire in locazione.

E' vero che l'omissione di questi adempimenti non influisce sulla validita' del contratto di locazione turistica, ma essa e', alla stregua del comma 3-bis e del comma 4 inseriti dalla legge impugnata nell'art. 39 della legge 27/2015, e anch'essi impugnati con il presente ricorso, sanzionata con rilevanti sanzioni amministrative pecuniarie. Sicche' gli adempimenti in questione divengono un vincolante condizionamento all'esercizio dell'autonomia negoziale, e come tali vengono a fare parte integrante della disciplina di questa, di competenza esclusiva dello Stato.

E' evidente che si tratta di una ingerenza nell'autonomia negoziale che, atteso il suo carattere preventivo e sanzionato, appare sproporzionata rispetto alla dichiarata, e molto generica, finalita' pubblica di «semplificare i controlli da parte delle autorita' competenti».

Tra l'altro, va segnalata l'irrazionalita' della disciplina ora introdotta. L'art. 38 comma 1 della legge reg. 27/2015, correttamente, prevede le comunicazioni preventive all'inizio dell'attivita' soltanto per i servizi, di indubbia natura commerciale, di ricettivita' alberghiera e non alberghiera, comprese

le «case per vacanze»; e prevede che per i servizi di ricettività diversi dalle «case per vacanze» l'interessato presenti la SCIA nelle forme dell'art. 19 legge n. 241/90, mentre per i servizi di «case per vacanze» presenti la comunicazione preventiva al comune.

Correttamente, il comma 1 non prevede alcuna comunicazione preventiva per coloro che intendano dare alloggi in semplice locazione turistica non commerciale.

Senonché, il comma 8-bis, nell'introdurre il «codice identificativo di riferimento», lo collega alle comunicazioni previste dal comma 1, allorché prevede che «Tale codice è riferito al numero di protocollo rilasciato al momento della ricezione della comunicazione di avvio attività di cui al comma 1 del presente articolo». Sicché, per il proprietario che intende semplicemente dare il proprio immobile in locazione turistica non commerciale, l'adempimento ora introdotto dalla legge impugnata (il codice identificativo di riferimento) si rivela impossibile, non essendo egli tenuto a presentare comunicazioni preventive; oppure si traduce nell'obbligo implicito di porre in essere un ulteriore, e neppure espressamente previsto dalla legge, adempimento preliminare, quale la comunicazione preventiva, sembra, al comune. Il che aggrava ulteriormente i vincoli preliminari all'esercizio dell'autonomia negoziale, e lo sconfinamento del legislatore regionale nella sfera di competenza esclusiva statale in materia di rapporti di ordinamento civile ex art. 117, comma 2, lettera l) Cost..

Considerata la sua portata sproporzionata, sia per il carattere preventivo e condizionante, sia per la genericità dei fini pubblici con cui è messo in relazione, l'adempimento consistente nel procurarsi e nell'usare obbligatoriamente il codice identificativo di riferimento, appare altresì irrazionale, e integra un primo profilo di violazione dell'art. 3 Cost. per manifesta eccedenza del mezzo rispetto al fine. Sotto un secondo profilo, come affermato dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile si identifica con la disciplina dei rapporti tra privati e si pone altresì come limite al legislatore regionale fondato sull'esigenza di garantire l'uniformità sul territorio nazionale, in ossequio anche al principio di eguaglianza (cfr. Corte Cost sentenza nn. 290/2013, 245/2015, 1/2016). Ed è evidente la disparità di condizioni in cui la previsione regionale impugnata porrebbe i locatori turistici lombardi rispetto a quelli operanti sul resto del territorio nazionale, senza che emergano differenze sostanziali tra gli uni e gli altri, idonee a giustificare tale regime differenziato. Di qui, dunque, una ulteriore violazione dell'art. 3 Cost da parte della legge regionale in epigrafe.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio come sopra rappresentato e difeso ricorre a codesta ecc.ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 comma 1 lettera a) e lettera b) e lett. c) della legge della Regione Lombardia n. 7 del 25 gennaio 2018.

Si producono i seguenti documenti:

- 1) legge regionale impugnata;
- 2) estratto conforme delibera Consiglio dei ministri 16 marzo

2018.

Roma, 28 marzo 2018

L'Avvocato dello Stato: Aiello