

Sentenza: n. 84 del 6 marzo 2019

Materia: Turismo

Parametri invocati: artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), della 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 attrattività del territorio lombardo). Istruzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze».

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La lettera a) del comma 1 dell'art. 1 della legge regionale in oggetto ha modificato l'art. 38 della l.r. 27/2015 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo), introducendo i commi 8-bis e 8-ter, i quali prevedono, rispettivamente: «8 bis. Al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, la pubblicità, la promozione e la commercializzazione dell'offerta delle strutture ricettive di cui all'articolo 26, compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge 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 unità ricettiva. 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. La Giunta disciplina il codice identificativo di riferimento con propria delibera da adottarsi entro il 30 giugno 2018. 8 ter. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività di cui al comma 8 bis, pubblicano il CIR sugli strumenti utilizzati». Il richiamato comma 1 dell'art. 38, a sua volta, stabilisce: «1. Le attività 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'articolo 19 della L. 241/1990».

Le lettere b) e c) del comma 1 dell'art.1 della l.r. 7/2018 hanno modificato l'art. 39 della l.r. 27/2015, rispettivamente aggiungendo il comma 3-bis e modificando il comma 4, i quali prevedono: «3 bis. I soggetti che non ottemperano correttamente all'obbligo di cui all'articolo 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 attività pubblicizzata, promossa o commercializzata. 4. In caso di reiterate violazioni, le sanzioni di cui ai commi 1, 2 e 3 e 3 bis sono raddoppiate, ferma restando la facoltà del comune di disporre, nei casi più gravi, previa diffida, la sospensione non superiore a tre mesi o la cessazione dell'attività».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le disposizioni in oggetto violino, in primo luogo, l'art. 3, sotto il profilo del principio di eguaglianza, e l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto la disciplina degli alloggi locati per finalità turistica, senza servizi aggiuntivi, rientrerebbe

nella competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile, e in particolare, sarebbe prevista dall'art. 53 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio), ai sensi del quale «Gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in materia di locazione» (e prima ancora dall'art. 1, comma 2, lettera c, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, recante «Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo», che stabilisce quali articoli della legge stessa siano applicabili anche agli alloggi locati per finalità turistiche). Invece, le strutture ricettive denominate case e appartamenti per vacanze sarebbero delle vere e proprie strutture recettive extralberghiere, che presuppongono una organizzazione a carattere imprenditoriale, e in quanto tali, potrebbero essere disciplinate dal legislatore regionale, perché rientranti nell'organizzazione del mercato turistico, di competenza residuale delle Regioni.

Secondo il Presidente del Consiglio dei Ministri il legislatore regionale, prevedendo il CIR anche per le locazioni turistiche e le correlate sanzioni amministrative in caso di mancata spendita nella pubblicizzazione dell'offerta, avrebbe irragionevolmente parificato la regolamentazione degli alloggi turistici a quella delle case vacanze e, conseguentemente, avrebbe determinato una disparità di condizioni fra i locatori turistici lombardi e quelli operanti sul resto del territorio nazionale, senza che vi siano differenze sostanziali tra gli uni e gli altri idonee a giustificare tale regime differenziato.

La Corte costituzionale ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in quanto l'assunto di fondo da cui muove il ricorrente, secondo cui la disciplina delle case vacanze rientrerebbe nella competenza residuale in materia di turismo e quella delle locazioni turistiche nell'ordinamento civile, non è in linea con la sua stessa giurisprudenza: Secondo essa, infatti, gli aspetti turistici anche di queste ultime rientrano nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012), mentre la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti (tra le tante, sentenze n. 176 del 2018, n. 283 del 2016, n. 245 del 2015, n. 290 del 2013) attiene all'ordinamento civile.

Secondo la Corte, infatti, le disposizioni censurate prevedono 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. L'intenzione del legislatore lombardo è stata quella di creare una mappa del fenomeno, divenuto ormai rilevante, della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, al fine di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche.

Secondo il ricorrente, inoltre, le norme impugnate violerebbero il principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione, in quanto: 1) ancorano il CIR alla presentazione della comunicazione di cui al comma 1 dell'art. 38 della l.r. 27/2015, comunicazione cui però non sarebbe obbligato il locatore di alloggi per finalità turistiche, con conseguente irrazionalità della disciplina; ovvero, in alternativa, sottopongono la locazione turistica ad un ulteriore e non esplicito adempimento amministrativo (la comunicazione di cui al comma 1), così incidendo ulteriormente sulla libertà negoziale del locatore; 2) nell'imporre preventivi adempimenti amministrativi presidiati da rilevanti sanzioni, incidono sull'autonomia negoziale dei proprietari di alloggi da destinare a locazione turistica in maniera sproporzionata rispetto alle dichiarate generiche finalità di controllo pubblico sui fenomeni turistici.

La Corte respinge anche questa seconda censura in quanto a suo giudizio non sussiste la dedotta irrazionalità. Infatti, con riferimento al primo profilo, essa pone in evidenza che dalla lettura congiunta dei commi 1 e 8-bis dell'art. 38 della l.r. 27/2015 appare chiaro che il legislatore regionale, con le disposizioni censurate, ha voluto proprio estendere ai titolari di appartamenti dati in locazione turistica (equiparati dal comma 8-bis, ai fini che qui interessano, alle case vacanze)

l'obbligo della previa comunicazione al comune competente per territorio dell'avvio dell'attività, comunicazione che comporta l'assegnazione del CIR da utilizzare nella pubblicità. A suo giudizio, questo adempimento deve essere effettuato una sola volta e dunque non costituisce un aggravio né può considerarsi eccessivamente gravoso 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. Per quanto concerne il secondo profilo, la Corte esclude la irragionevolezza delle sanzioni amministrative poste a tutela di tali obblighi: infatti, la loro previsione è legittimata dalla sua costante giurisprudenza, secondo la quale «la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali» (sentenza 121/2018; nello stesso senso, tra le tante, sentenze 148/ 2018, 271/ 2012, 246/ 2009, 240/2007, 384/2005 e 12/2004). Le disposizioni impugnate prevedono una sanzione pecuniaria per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata (il cui importo raddoppia in caso di reiterate violazioni) e la sospensione non superiore a tre mesi o la cessazione dell'attività nei casi più gravi: gli importi non particolarmente elevati della prima e soprattutto la gradualità delle diverse misure previste non manifestano l'irragionevolezza lamentata.