

Proposta di legge per la regolazione delle locazioni brevi

1) I principi fondamentali:

- a) Introdurre un **regime di autorizzazioni** per l'esercizio della locazione breve;
- b) Attribuire al **comune** la **facoltà** – e non l'obbligo – di introdurre tale regime di limitazione e autorizzazione delle locazioni brevi, anche al fine di **differenziare** la disciplina sulla base delle specificità del singolo comune;
- c) Lasciare al comune una certa **autonomia** nella concreta individuazione delle limitazioni, eventualmente anche differenziando per zone le limitazioni, pur nel rispetto dei criteri e dei principi posti dalla legge;
- d) Evitare l'aggregazione di autorizzazioni in capo a un singolo soggetto, secondo il principio **“un proprietario–un'autorizzazione”**;
- e) Garantire comunque l'esercizio, al di fuori di regimi di autorizzazione, delle attività che non hanno un impatto significativo sulla residenzialità e possono ricondursi alla nozione originaria di **sharing economy** ossia: locazione breve di singoli locali nell'immobile di residenza oppure dell'immobile di residenza nei periodi in cui non lo si occupa (individuati in un massimo compreso tra **60 e 120 giorni**);
- f) Circoscrivere l'iniziativa ai soli **comuni ad alta tensione abitativa** (l. n. 431/1998), per garantirne la **proporzionalità e la ragionevolezza** rispetto al fine di tutelare la locazione residenziale di lungo periodo.

2) Spiegazione di alcuni profili tecnico-giuridici

- La disciplina costituisce una limitazione della proprietà privata e dell'iniziativa economica privata (artt. 41 e 42 Cost.), materia coperta da **riserva di legge relativa**, e pertanto la proposta è tenuta ad indicare i **principi** cui il comune deve conformarsi per individuare con proprio regolamento la disciplina di dettaglio (in particolare i principi per la definizione del numero massimo di locazioni brevi). Nella proposta si è ipotizzato come riferimento il rapporto tra posti letto negli immobili che si danno in locazione breve e i residenti, in modo da mantenere, a livello comunale, un rapporto accettabile di pressione turistica sul mercato residenziale. Le soglie indicate sono convenzionali e fanno riferimento al caso emblematico di Barcellona: la zona 2, cd. “di conservazione” dei livelli attuali (senza aumento né diminuzione delle locazioni turistiche), prevede una percentuale vicina al 10%, ritenuta in quel contesto sostenibile. Il tetto massimo è individuato, sempre convenzionalmente, nel doppio di tale percentuale (20%).
- La disciplina restringe il numero di immobili che possono essere offerti in locazione breve. I soggetti abilitati a concludere questo tipo di contratti non possono pertanto essere scelti una volta per tutte né si può cristallizzare la situazione attuale così com'è, altrimenti si potrebbe configurare un'illegittima restrizione alla concorrenza e una discriminazione irragionevole tra proprietari che aspirano a locare il proprio immobile per brevi periodi. È dunque necessario:
 - a) prevedere una **“durata limitata adeguata”** dell'autorizzazione (art. 12.2 direttiva servizi): si introduce pertanto un **limite di 5 anni**, che consente al proprietario di rientrare da gran

parte dell'investimento (perché l'esercizio della locazione breve non richiede di norma interventi strutturali rilevanti), ma al tempo stesso assicura un ricambio frequente dei beneficiari e, potenzialmente, ben si coniuga con la destinazione a locazione residenziale a canone concordato dello stesso immobile qualora non si ottenga l'autorizzazione (ossia il cd. "contratto 3+2", con i benefici fiscali connessi);

b) assegnare l'autorizzazione a esercitare la locazione breve sulla base di una **"procedura di selezione dei candidati potenziali"** (art. 12 direttiva servizi): la decisione avrebbe potuto essere rimessa *in toto* al comune, nel rispetto dei principi posti dal diritto dell'Unione europea; oppure si possono indicare ulteriori principi a livello statale per orientare la scelta. Si è voluto tuttavia valorizzare "obiettivi di politica sociale" (art. 12.3 dir. servizi) nella scelta, ossia favorire l'attitudine della locazione breve a fungere da **fonte di integrazione al reddito**: alla luce di questa considerazione, si sono indicati quali principi direttivi per il comune quello della **rotazione** tra i beneficiari (nel senso che vanno preferiti di volta in volta i candidati che non hanno già ottenuto in precedenza un'autorizzazione) e la **più ampia distribuzione** tra i richiedenti (nel senso che si deve tendenzialmente evitare che un singolo soggetto – persona fisica o giuridica – raccolga più autorizzazioni in relazione a più immobili).

3) Spiegazione di alcune scelte redazionali

- La scelta di circoscrivere l'iniziativa ai comuni ad alta tensione abitativa garantisce la proporzionalità dell'intervento in astratto e fornisce un sicuro aggancio normativo, senza la necessità di elaborare nuovi, complessi criteri di selezione dei comuni interessati. Il rinvio all'art. 8 l. n. 431 del 1998 consente di richiamare, a loro volta, le ulteriori previsioni di legge interessate (d.l. 30 dicembre 1988, n. 551, conv. in legge) e i provvedimenti amministrativi rilevanti (delibere del CIPE, ora CIPESS);
- L'inciso "al fine di...lunga durata" è tratto dalla versione italiana della sentenza della Corte di Giustizia - C-724/18 *Cali Apartments*, nella quale si è ritenuta compatibile con il diritto dell'Unione europea la normativa francese in materia (per molti tratti analoga a quella che proponiamo). Si conservano queste parole perché consentono di dimostrare con chiarezza l'esistenza di un **"motivo imperativo di interesse generale"** per l'introduzione di un regime di autorizzazione (ai sensi della direttiva servizi);
- La scelta di rimuovere ogni riferimento a regolamenti dell'esecutivo e passaggi in Conferenza unificata (presenti in altre proposte; v. ad esempio proposta Pellicani-De Giorgi) si spiega: a) con la volontà di **evitare un ulteriore passaggio** che spesso impedisce l'applicazione di leggi già approvate (il numero di regolamenti di attuazione non adottati è davvero significativo); b) con il fatto che lo Stato esercita una propria **competenza esclusiva** in materia di "ordinamento civile" (art. 117, comma 2, lett. l) Cost.) e pertanto non è costituzionalmente richiesto alcun coinvolgimento in fase attuativa delle Regioni (le quali non possono vantare alcun titolo competenziale) né tanto meno degli enti locali (cui è lasciata peraltro ampia autonomia nelle scelte attuative).
- La scelta di introdurre la possibilità di soglie/limiti a livello di **zone** e non necessariamente dell'intero comune è volta a tenere conto non solo della distribuzione non omogenea delle locazioni brevi che caratterizza attualmente le nostre città, con i centri storici e le aree turistiche che presentano una pressione sul mercato delle locazioni residenziali di lunga

durata assai maggiore rispetto alle zone periferiche della città (il caso di Venezia è esemplare in questo senso); ma anche dell'impatto più ampio di tali attività su **interessi ulteriori**, quali la riduzione della pressione turistica, la circolazione stradale e pedonale, la tutela e fruizione di beni culturali e delle aree pubbliche.

- La precisazione all'ultimo periodo "Restano fermi..." è volta a chiarire in modo netto che anche le locazioni brevi consentite senza previa autorizzazione devono rispettare tutti gli oneri informativi previsti da leggi statali e regionali; questo al fine di assicurare il controllo sul rispetto dei limiti e possibili comportamenti elusivi (già emersi, ad esempio, nel caso francese).

4) Il testo della proposta

Disciplina amministrativa delle locazioni brevi nei comuni ad alta tensione abitativa

1. Nei comuni ad alta tensione abitativa di cui all'articolo 8 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, al fine di contrastare la scarsità di alloggi destinati alla locazione residenziale di lunga durata, il Comune stabilisce, con proprio regolamento, la soglia massima di immobili ad uso residenziale che possono essere oggetto di locazione breve ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. La soglia massima è stabilita sulla base del rapporto tra il numero complessivo di posti letto negli immobili ad uso residenziale che possono essere oggetto di locazione breve e l'attuale popolazione residente, che deve essere compreso tra un minimo del 10 per cento e un massimo del 20 per cento.
2. La soglia di cui al comma 1 può altresì essere stabilita in modo differenziato tra specifiche zone del territorio comunale, avuto riguardo per il rapporto tra il numero di posti letto negli immobili ad uso residenziale oggetto di locazione breve e l'attuale popolazione residente nella zona considerata, la distribuzione delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere, la presenza di attrattive turistiche e le caratteristiche morfologiche del tessuto urbano, nonché il particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico della zona, anche al fine di tutelare il patrimonio storico e artistico della Nazione ai sensi dell'articolo 9, secondo comma, della Costituzione.
3. La soglia di cui al comma 1, a livello comunale e di zona, è aggiornata ogni cinque anni in considerazione dell'andamento della popolazione residente.
4. Fino al raggiungimento della soglia di cui al comma 1, la facoltà di concludere contratti di locazione breve è subordinata al rilascio di un'autorizzazione comunale di durata quinquennale all'aspirante locatore.
5. Nel rispetto dei principi del diritto dell'Unione europea, il regolamento comunale di cui al comma 1 stabilisce i criteri e le modalità per l'assegnazione delle autorizzazioni, favorendone la rotazione tra i beneficiari e la più ampia distribuzione tra i richiedenti. A tal fine, il Comune può stabilire che allo stesso soggetto non siano attribuite più autorizzazioni.

6. Resta consentita, senza previa autorizzazione, la locazione breve dell'immobile di residenza per una durata massima fissata dal regolamento comunale di cui al comma 1 tra i 60 e i 120 giorni su base annuale. Resta altresì consentita la locazione, senza limiti temporali, di un singolo locale dell'immobile di residenza. I posti letto negli immobili di residenza che possono essere oggetto di locazione breve ai sensi del presente comma non sono computati per determinare il rapporto di cui al comma 1. Restano fermi gli obblighi di comunicazione stabiliti ai sensi dell'articolo 13-quater, comma 4, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni nella legge 28 giugno 2019, n. 58, e dalle leggi regionali in materia.

FAQ sulla proposta di legge per regolare le locazioni turistiche brevi

FAQ 1: La proposta riguarda tutta Italia/tutti i Comuni?

No, la proposta di legge è pensata per essere applicata in tutte quelle città che, avendo un mercato delle locazioni residenziali già sotto pressione, subiscono l'ulteriore effetto della diffusione delle locazioni turistiche brevi. La proposta è diretta perciò a tutti i *Comuni ad alta tensione abitativa* (vedi FAQ n. 2). Negli altri Comuni la legge che si propone non verrebbe applicata. Il riferimento ai soli comuni ad alta tensione abitativa consente di ancorare la proposta – che è diretta a tutelare la residenzialità – ad un parametro legislativo già esistente.

FAQ 2: Cosa/quali sono i *Comuni ad alta tensione abitativa*?

I *Comuni ad alta tensione abitativa* – nei quali si potrà adottare una regolazione delle locazioni brevi – sono definiti dall'[art. 8 della legge n. 431 del 1998](#), che rinvia ad una serie di altri provvedimenti: si tratta di comuni che, in qualche misura, evidenziano difficoltà per le persone di reperire/conservare un alloggio in locazione. Il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica, ora CIPES - Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) dovrebbe aggiornare l'elenco di tali comuni ogni due anni, definendo anche criteri ulteriori rispetto a quelli previsti per legge. [Qui](#) si trova l'ultimo elenco approvato.

FAQ 3: Perché non si considerano anche altri comuni – non inclusi nella lista – che però hanno una forte pressione turistica?

È vero che molti Comuni con forte pressione turistica rimangono esclusi dalla nostra proposta, specie le località di mare e montagna con turismo fortemente stagionale. La scelta è legata al fatto che le *dinamiche* sono *parzialmente diverse* rispetto alle cosiddette città d'arte e al loro circondario (il problema è spesso non quello delle locazioni brevi, ma del proliferare delle seconde case) e soprattutto il *rapporto posti letto – residenti* è *radicalmente e strutturalmente diverso* (una piccola località turistica montana spesso arriva ad accogliere numeri di turisti di parecchio superiori ai residenti per periodi brevi). Pertanto non è opportuno applicare gli stessi strumenti per gestire problemi differenti.

FAQ 4: Il Comune è obbligato a introdurre una regolazione delle locazioni turistiche brevi?

No, la nostra proposta vuole lasciare quanto più possibile autonomia alle amministrazioni comunali. I Comuni potranno decidere sia di introdurre una limitazione sia di non farlo. In questo modo si garantisce l'autonomia costituzionalmente prevista agli enti locali e si fa in modo che la proposta sia adattabile alle esigenze emergenti dal territorio. Se regolamentare o meno le locazioni turistiche brevi diventerà dunque un tema di confronto politico a livello comunale.

FAQ 5: Come si decide quale limite introdurre a livello comunale?

Si è deciso di fare riferimento al rapporto tra i posti letto nelle potenziali locazioni turistiche brevi e i residenti della città/zona interessata. Questo criterio mira a garantire un rapporto equilibrato tra turisti e residenti, incentivando la locazione a canone concordato degli appartamenti non offerti a turisti (e quindi, in ultima istanza, la residenzialità). Le soglie indicate sono convenzionali – quindi possono essere oggetto di discussione/revisione – e fanno riferimento al caso emblematico di Barcellona: la zona 2 “di conservazione” dei livelli attuali prevede una percentuale vicina al 10%, ritenuta sostenibile. Il tetto massimo è individuato, sempre convenzionalmente, nel doppio di tale percentuale (20%).

FAQ 6: Perché l'autorizzazione viene concessa per 5 anni?

L'autorizzazione ha una durata di 5 anni per due ragioni: 1) questa durata dovrebbe garantire al proprietario di rientrare dalla maggior parte dei costi sostenuti per attrezzare l'appartamento per l'accoglienza turistica (di solito si tratta di spese contenute, visto che non sono strettamente necessari lavori infrastrutturali come per le strutture ricettive extra-alberghiere); 2) questa durata corrisponde alla durata dei contratti a canone concordato, che possono essere conclusi proprio nei comuni ad alta tensione abitativa con significativi benefici fiscali: al proprietario che non ha ottenuto l'autorizzazione si garantiscono comunque per 5 anni benefici fiscali superiori alla norma, mentre gli inquilini – oltre a beneficiare di un canone calmierato – non corrono il rischio di essere sfrattati o di dover cambiare casa troppo frequentemente.

FAQ 7: Quali sono i criteri per decidere a chi vanno le autorizzazioni?

I criteri sono definiti dal Comune con proprio regolamento. In via del tutto ipotetica il Comune potrebbe anche sorteggiare i beneficiari. Più verosimilmente procederà con lo stilare una graduatoria sulla base di determinati criteri (ad es. reddito, figli a carico, posti letto per immobile, ecc.). Devono comunque essere rispettati i principi dell'Unione europea (vedi [Direttiva Servizi](#)). La proposta di legge tuttavia introduce due principi fondamentali a cui il Comune deve necessariamente attenersi: quello della *rotazione* (si preferisce chi non ha già avuto un'autorizzazione in precedenza) e della *diffusione* (si cercano di evitare concentrazioni di autorizzazioni in capo agli stessi soggetti). Per questo si può introdurre la regola (più stringente) di "un proprietario – un'autorizzazione", per cui un soggetto è ammesso ad affittare ai turisti un solo immobile.

FAQ 8: La proposta vale solo per le nuove locazioni brevi o è retroattiva?

La proposta introduce un regime di autorizzazione per le locazioni brevi, che si applicherà per la conclusione di contratti di locazione breve dal momento dell'entrata in vigore della stessa in avanti (ovvero, più correttamente, dall'entrata in vigore del regolamento comunale). Si prescinde del tutto dal fatto che il soggetto locatore abbia o meno già offerto in locazione breve il proprio immobile in passato. Pertanto la disciplina si applicherà sia a quanti hanno "già avviato" una locazione breve, sia a quelli che non l'hanno ancora fatto e desiderano farlo. Tecnicamente non può dirsi che la proposta di legge sia "retroattiva", perché opera solo *pro futuro*. Tuttavia, si applica anche a quanti sono soliti già affittare per brevi periodi i propri immobili.

FAQ 9: Il Comune non può già decidere di non aprire più locazioni turistiche, come ha fatto ad es. a Venezia con alberghi e affittacamere?

La locazione breve non è una struttura ricettiva, ma una tipologia contrattuale di locazione ad uso abitativo. Si distingue dalle altre locazioni ad uso abitativo solo per la durata, che è inferiore a 30 giorni ([art. 4, comma 1, d.l. n. 50 del 2017](#)). Mentre per gli alberghi e le altre strutture ricettive extra-alberghiere (B&B esclusi) è necessario che l'immobile abbia la destinazione d'uso turistico ricettiva (specie in Veneto), ciò non vale per le locazioni brevi. Non è quindi necessario un cambio d'uso dell'immobile per trasformarlo da residenziale a turistico-ricettivo. Chi vuole offrire il proprio appartamento a turisti per brevi periodi non deve far altro che comunicarlo preventivamente alle autorità competenti (e di norma utilizzare un codice identificativo). Ne consegue che non è possibile per il Comune, allo stato attuale, limitare la proliferazione di immobili offerti in locazione breve. La proposta di legge mira appunto a colmare questo vuoto normativo, attribuendo al Comune gli strumenti necessari.