

Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e *sharing economy*. Il caso delle locazioni turistiche (cd. *home sharing*)

Nicoletta Pica

L'articolo mira a indagare gli effetti prodotti dalla sharing economy, con particolare riguardo alle implicazioni derivanti dalla diffusione di piattaforme digitali operanti nel settore dell'ospitalità (cd. home sharing), volte a favorire la stipulazione di contratti di locazione turistica (ad esempio, Airbnb). Segnatamente, oggetto dell'analisi sono l'impatto prodotto sui centri storici già investiti dal fenomeno della gentrification, nonché il rapporto con gli operatori economici tradizionali della ricettività turistica.

1. Introduzione

La diffusione dell'*home sharing*, che si realizza attraverso contratti di locazione turistica stipulati grazie all'intermediazione di piattaforme digitali, di cui la più nota è senza dubbio Airbnb, richiede l'attenzione del legislatore e sollecita alcune domande sulla ragionevolezza della regolamentazione del settore turistico. L'*home sharing* afferisce al più ampio fenomeno¹ della *sharing economy*, ad oggi non univocamente definito; proprio quest'incertezza definitoria spiega la problematicità, ormai evidente anche a livello transnazionale, della sua regolamentazione.

In modo meramente indicativo e in via di prima approssimazione è possibile parlare di «un nuovo modello economico basato sulla condivisione di risorse materiali e immateriali, con un fine di profitto o non, che utilizza le nuove tecnologie e prescinde dalle intermediazioni tipiche del mercato capitalistico avanzato»².

¹ Per un inquadramento v.: R. BOTSAMN, R. ROGERS, *What's mine is yours: how collaborative consumption is changing the way we live*, London, HarperCollins UK, 2011; J. RIFKIN, *La società a costo marginale zero*, Milano, Mondadori, 2015; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione*, Roma, Carocci, 2015; G. SMORTO, *Economia della condivisione e antropologia dello scambio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2017, p. 124 ss.; G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2, 2015, p. 245 ss.; D. DI SABATO, A. LEPORE (a cura di), *Sharing economy profili giuridici*, Napoli, ESI, 2018.

² M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *I modelli di governance della sharing economy. Due casi a confronto: Milano sharing city e sharing city Seoul*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI (a cura di), *Le politi-*

In sostanza, le transazioni dell'economia collaborativa consistono nelle tradizionali pratiche del prestito, del noleggio, del baratto, riconducibili a tipi contrattuali già ampiamente diffusi³, realizzate però attraverso Internet: le transazioni avvengono sfruttando le tecnologie digitali, che permettono di ampliare la scala della condivisione.

A ben guardare, nell'universo ampio ed eterogeneo della *sharing economy* usualmente vengono fatte convergere sia attività riconducibili esclusivamente a logiche di mercato, le più note ed anche le più discusse (si pensi ad UBER o ad Airbnb)⁴, che realtà sviluppatasi sulla base di approcci non commerciali⁵, in cui la condivisione tende a creare una rete permanente di sostegno alle persone⁶ facendo leva sulla riattivazione e sul rafforzamento dei legami sociali.

Tuttavia, sono soprattutto le prime a determinare le più rilevanti implicazioni sotto il profilo giuridico, in quanto, come si avrà modo di approfondire, suscitano valutazioni che muovono dal piano della concorrenza e della regolazione, andando ad intersecare e a sovrapporsi a segmenti del mercato assoggettati ad una regolamentazione amministrativa, talvolta molto pervasiva, per la tutela dei diritti fondamentali degli utenti, nonché di molteplici interessi pubblici.

Sebbene la *sharing economy* rappresenti un'opportunità per lo sviluppo economico⁷, la diffusione di queste piattaforme ha dato la stura a nu-

che della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico, Milano, Giuffrè, 2016, p. 108.

³ In ordine ai contratti della *sharing economy*, D. DI SABATO, *La prassi contrattuale nella sharing economy*, in *Riv. dir. impresa*, 3, 2016, p. 476 ss.; G. SMORTO, *I contratti della sharing economy*, in *Il foro it.*, 4, 2015, p. 221 ss.

⁴ La cui afferenza alla *sharing economy* è quantomeno dubbia [v. M. DOTTI, *Gig-economy. L'altra faccia della sharing*, in *Vita*, 11, 2016, p. 54 ss.; G. SMORTO, T. BONINI (a cura di), *Shareable! L'economia della condivisione*, Edizioni di comunità, 2017, p. 16].

⁵ Ad es., le *social streets*, il *coworking*, le piattaforme con finalità solidali, come quelle per la redistribuzione delle scorte invendute di cibo.

⁶ S. BOLOGNINI, D. ROSETTO, *La cocreazione quale incipit alla declinazione attuativa di iniziative di sharing economy in ambito welfare*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche*, cit., p. 257.

⁷ Le Istituzioni europee ne hanno sovente evidenziato i benefici economici e sociali. V., comunicazione della Commissione europea, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa* del 2 giugno 2016; la risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017; il parere del Comitato delle Regioni *La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione* del 3 e 4 dicembre 2015.

merose problematiche sotto il profilo giuridico. Basti considerare, senza alcuna pretesa di esaustività, le questioni inerenti a: lo *status* (lavoratore autonomo o subordinato) di colui che, grazie all'intermediazione della piattaforma, svolge la prestazione⁸, l'assolvimento degli obblighi fiscali⁹, le condizioni di applicabilità della normativa a tutela del consumatore¹⁰. Particolarmente spinosa si rivela, poi, quella concernente l'individuazione delle condizioni di accesso al mercato (autorizzazioni, licenze, requisiti qualitativi minimi) cui far soggiacere i prestatori di servizi della *sharing economy*.

La complessità del tema ben può essere colta ponendo mente all'impatto che l'economia collaborativa è suscettibile di produrre sui settori economici tradizionali, sottoposti ad una stringente regolamentazione per la tutela di interessi di rilievo costituzionale (salute, sicurezza, ordine pubblico, ecc.); sicché, una delle "sfide" più avvincenti poste dal nuovo modello economico è forse proprio quella «derivante dall'esistenza di norme giuridiche diverse per attori economici simili»¹¹ e dalla conseguente necessità di evitare l'irragionevolezza insita in una scelta, o inerzia, ordinamentale che asseconi una "convivenza" iniqua tra vecchi e nuovi modelli economici, con l'evidente distorsione delle dinamiche concorrenziali che ne conseguirebbe.

Sul punto, è necessario chiedersi se l'innovazione tecnologica possa consentire regimi differenziati sulla base della diversità dei servizi offerti e delle esigenze da soddisfare.

Alla luce dei principi costituzionali, sembra che la scelta debba essere operata in considerazione del concreto assetto degli interessi coinvolti e che non possa prescindere da un ragionevole bilanciamento tra valori talvolta confliggenti; bilanciamento che, nella questione che ci occupa, vede contrapporsi, da un lato, i vantaggi concorrenziali derivanti dallo svi-

⁸ E. DAGNINO, *Uber law: prospettive giuslavoristiche sulla sharing/on demand economy*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2016, p. 137; A. DONINI, *Regole della concorrenza e attività di lavoro nella on demand economy: brevi riflessioni sulla vicenda UBER*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 2016, p. 49.

⁹ Cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017 cit.

¹⁰ V. comunicazione della Commissione UE 2 giugno 2016 cit.

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo cit. In dottrina, L. AMMANNATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in *Federalismi.it*, 3 aprile 2019, p. 7.

luppo di questo tipo di piattaforme digitali e, dall'altro, la tutela dei diritti fondamentali (ad es. salute, sicurezza) e degli interessi pubblici coinvolti, nonché degli operatori economici tradizionali già attivi sul mercato.

Paradigmatico è il caso della sovrapposizione tra l'attività svolta dagli autisti di UBER POP e quella dei tassisti, con riferimento al quale la più recente giurisprudenza ha concluso nel senso di ritenere che il servizio UBER POP si sovrappone *in toto* al servizio di trasporto pubblico non di linea svolto dai tassisti, di talché il mancato rispetto della articolata normativa a questi applicabile integra l'illecito concorrenziale di cui all'art. 2598 n. 3 c.c.¹².

Un problema per certi versi analogo si pone in ambito turistico, laddove – lo si vedrà – la crescente diffusione dell'*home sharing* ha prodotto un forte impatto sulla ricettività turistica extralberghiera.

Nel settore del turismo opera un sistema variegato di piattaforme collaborative; nondimeno, prevalgono quelle dedicate all'accoglienza, che si dividono in servizi che permettono ai privati di affittare la propria casa per brevi periodi (cd. *home sharing*) e piattaforme di scambio casa (cd. *home swapping*).

La più nota è senza dubbio Airbnb, divenuto un vero e proprio colosso a livello internazionale. Il nostro Paese è il terzo al mondo per numero di annunci e il quinto in relazione agli arrivi: gli alloggi disponibili sulla piattaforma erano 214.000 ad aprile 2017, mentre ad agosto 2018 quasi il doppio: circa 400.000¹³.

2. L'impatto dell'home sharing sulle città tra rischio di gentrification e di spopolamento residenziale

Il settore dell'ospitalità è non solo il più rilevante dal punto di vista quantitativo, ma altresì quello in cui si sono profilate le maggiori criticità. Invero, oltre agli intuibili contrasti con gli operatori della ricettività turistica extralberghiera, la diffusione delle locazioni turistiche mediate da Airbnb ha contribuito ad alimentare il già noto fenomeno della *gentri-*

¹² V. Trib. Milano, sez. spec. in materia d'impresa, ord. 25 maggio 2015, in www.dirittoegiustizia.it.

¹³ S. GAINSFORTH, *Airbnb città-merce. Storie di resistenza contro la gentrificazione digitale*, Roma, DeriveApprodi, 2019, p. 164.

*fication*¹⁴, avendo concorso a determinare quello che potrebbe essere definito un vero e proprio esodo dalle maggiori città italiane della popolazione residente, che sovente reputa più conveniente locare il proprio appartamento su Airbnb, specie se sito in un centro storico, e spostarsi verso le periferie.

Il fenomeno della *gentrification*¹⁵, definibile come «una trasformazione del tessuto sociale dei quartieri che segue una traiettoria di selettività ed esclusione»¹⁶, è stato spiegato attraverso la teoria del *rent gap* di Smith¹⁷, in forza della quale il processo in parola si innesca quando si amplia il differenziale di rendita (il *rent gap*), ovvero la differenza del valore tra quanto si potrebbe guadagnare se un'area fosse pienamente riqualificata e il suo valore attuale.

Ebbene, l'attitudine di Airbnb ad alimentare i processi di *gentrification* ben può essere spiegata alla luce della teoria del *rent gap*, in quanto l'espulsione della popolazione residente evidentemente deriva dal differenziale di rendita degli immobili siti nelle aree in cui è più intenso l'afflusso turistico incrementato da Airbnb. Tuttavia, il tratto peculiare della *gentrification* correlata alla diffusione delle locazioni turistiche risiede in un duplice ordine di circostanze: l'espulsione della popolazione residente dal centro delle città – determinata dalla tendenza dei proprietari a prediligere gli affitti turistici, più remunerativi e garantiti, e dal conseguente innalzamento del costo degli affitti – è associata al processo di turisticazione, sicché ad essa si accompagna anche la sostituzione dell'utenza stabile con quella turistica occasionale; inoltre, il fenomeno sta investendo centri storici già gentrificati¹⁸ e turisticati.

¹⁴ In generale, sul tema della *gentrification* v. L. DIAPPI (a cura di), *Rigenerazione urbana e ricambio sociale. Gentrification in atto nei quartieri storici italiani*, Milano, FrancoAngeli, 2009; P. BERDINI, *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Roma, Donzelli, 2008.

¹⁵ V. G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 18-21, che individua le origini del fenomeno della *gentrification*.

¹⁶ S. ANNUNZIATA, *Se tutto fosse gentrification: possibilità e limiti di una categoria descrittiva*, in A. BALDUCCI, V. FEDELI, *I territori delle città in trasformazione. Tattiche e percorsi di ricerca*, Milano, FrancoAngeli, 2007, p. 177.

¹⁷ G. SEMI, *Gentrification*, cit., p. 52 spiega la teoria di N. SMITH, *The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City*, London, Routledge, 1996, pp. 49-71.

¹⁸ Secondo gli studiosi, il fenomeno della *gentrification*, nell'arco di trent'anni, è cresciuto persino del 2000% (G. SEMI, *Gentrification*, cit., p. 55).

Un recente studio¹⁹ sulla penetrazione di Airbnb in 13 città italiane ha messo in luce come l'uso di questa piattaforma digitale, oltre ad incidere sulla distribuzione della ricchezza, stia profondamente alterando il tessuto urbano, contribuendo ad aggravare il processo di trasformazione dei centri storici delle più importanti città d'arte²⁰, divenuti «spoglie quinte teatrali: belle e ben tenute all'apparenza, nella sostanza deprivate della ragione, degradati a centri commerciali naturali»²¹.

Per la verità, la trasformazione dei centri storici in quelli che la dottrina ha icasticamente definito «teche di bellezze monumentali e fondali scenografici di eventi artistici transitori condannati ad una sostanziale staticità»²² affonda le sue origini in uno scenario eziologico eterogeneo e complesso²³, impossibile da ripercorrere in questa sede, ma riconducibile, in linea generale, al tentativo di contrastare problematiche quali l'inaccessibilità e lo spopolamento residenziale attraverso politiche pubbliche inidonee a centrare l'obiettivo della «rivalizzazione»²⁴.

Invero, già più di vent'anni fa, autorevole dottrina osservava che l'essenza dei centri storici non si compendia negli edifici che lo compongono, bensì nelle attività che vi si svolgono²⁵. In tal senso, sembra attualmente deporre anche il tenore letterale del d.lgs. 42/2004 laddove, nel definire i centri storici come «complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale» (art. 136), evi-

¹⁹ LADEST (Laboratorio dati economici, storici, territoriali dell'Università di Siena), *L'airificazione delle città. Airbnb e la produzione di ineguaglianza*, in www.cbe-fare.com.

²⁰ Talune definizioni vengono proposte da S. AMOROSINO, *Le "città d'arte": nozione e ipotesi di discipline amministrative di tutela*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 1990, p. 595; A. BARTOLINI, *Lo statuto delle Città d'arte*, in *Aedon*, 2, 2015; M. CAMMELLI, *Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, *ivi*.

²¹ In termini, G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge statale o politiche speciali?*, in *Aedon*, 2, 2015.

²² R. SEGATORI, *Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo*, in Atti del convegno «I centri storici tra norme e politiche», Gubbio, 6-7 giugno 2014, in *Aedon*, 2015.

²³ L. FERRUCCI, *Le potenzialità economiche dei centri storici*, in *Aedon*, 2, 2015.

²⁴ R. SEGATORI, *Le pietre*, cit.

²⁵ A. VELATTA, *L'accesso al centro storico e la disciplina del traffico veicolare*, in Atti del Convegno «I centri storici tra norme e politiche», Gubbio, 6-7 giugno 2014, in *Aedon*, 2015, richiama in tal senso le autorevoli considerazioni svolte da Paolo Stella Richter nel convegno di Caserta del novembre del 1994 «La Questione dei Centri Storici - Gli strumenti normativi di tutela e di intervento dello Stato di Cultura».

dentemente coniuga la componente estetica alla portata di testimonianza storico-culturale (“tradizionale”)²⁶.

D'altra parte, lo si può agevolmente comprendere se solo si considera che il valore dei centri storici e delle città d'arte²⁷ risiede anche nel loro significato identitario immateriale²⁸, la cui salvaguardia implica l'imprescindibile necessità di farsi carico della loro perdurante “vitalità”²⁹, atteso che, come si è autorevolmente osservato, «senza capacità effettiva di vita, o con un vissuto episodico o settoriale, pur dietro le migliori quinte un centro storico diviene una non-città, al più un ghetto. La sua percezione vira all'inaridimento, alla disaffezione, al distacco: come una pesante eredità, ricca di memoria ma ormai parallela alla vita reale»³⁰.

Siffatta prospettiva, volta a concepire i centri storici come «opere in movimento, (...) beni vitali»³¹, evoca³² la nozione di patrimonio culturale accolta dalle Convenzioni internazionali³³; si pensi non solo alle note Convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale³⁴ e per

²⁶ C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, 3, 2012.

²⁷ A. BARTOLINI, *Lo statuto delle città d'arte*, in *Aedon*, 2, 2015, richiamando L. LAZZERETTI, T. CINTI, *La valorizzazione economica del patrimonio artistico nelle città d'arte: il restauro artistico di Firenze*, Firenze University Press, 2001, p. 56, osserva che «la Città d'arte è un complesso di beni artistici (monumenti, complessi architettonici, opere d'arte, edifici), paesaggistici (bellezze naturali e paesaggio in cui si inserisce la città) e di attività culturali che insistono sulla città (attività e mestieri tipici, senso di appartenenza (...))».

²⁸ M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 1, 2014 li definisce una «rete consistente nella proiezione a rete di una molteplicità di beni culturali, a loro volta materiali e immateriali».

²⁹ Basti solo considerare che la Commissione Franceschini del 1967 per la prima volta indicò la “vitalità” del centro storico quale elemento costitutivo dell'identità culturale del bene. Sul punto, v. C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia*, cit.

³⁰ G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge statale o politiche speciali?*, in *Aedon*, 2, 2015.

³¹ F.G. SCOCA, D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, vol. II, 1996, p.1354.

³² P. CARPENTIERI, *Valore culturale dei centri storici vs. concorrenza e mercato*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2019, p. 428.

³³ V. A. LUPO, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, in *Aedon*, 2, 2019; L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 165.

³⁴ T. SCOVAZZI, *La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, in T. SCOVAZZI, B. UBERTAZZI, L. ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diver-*

la protezione e la promozione delle diversità culturali³⁵, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 dicembre 2003 e il 20 ottobre 2005, ratificate in Italia con le leggi 167/2007 e 19/2007, che hanno rispettivamente definito il «patrimonio culturale immateriale» e le c.d. «espressioni culturali», ma, altresì, alla Convenzione europea del paesaggio e alla Convenzione di Faro che, introducendo un concetto ampio e innovativo di «eredità-patrimonio culturale», quale «insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione» (art. 2), ha fornito una definizione omnicomprensiva di patrimonio culturale, al cui interno convergono elementi materiali, immateriali e lo stesso paesaggio³⁶.

Invero, le suddette Convenzioni internazionali «ormai ci fanno accettare che del territorio culturale facciano parte, accanto a cose materiali e tangibili rese beni culturali dal loro valore testimoniale, anche pratiche, comportamenti, credenze, usanze, riti, abitudini alimentari, insomma “beni” dei quali è difficile individuare il corpo meccanico, la “cosa” che li porta e li incorpora»³⁷. Qualora ciò non bastasse a convenire sull'importanza di preservare l'autenticità dei centri storici, non si può fare a meno di considerare la pressoché consolidata opinione³⁸ secondo cui, sebbene il d.lgs. 42/2004³⁹

se dimensioni, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 3-28.

³⁵ In argomento, A. SERRA, *Riflessioni in tema di governo delle città d'arte: esigenze, obiettivi, strumenti*, in *Aedon*, 1, 2008; G. POGGESCHI, *La “Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità e delle espressioni culturali” dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?*, in *Aedon*, 2, 2007; F. MUCCI, *La diversità del patrimonio e delle espressioni culturali nell'ordinamento internazionale, da “ratio” implicita a oggetto diretto di protezione*, Napoli, ES, 2012.

³⁶ A. GUALDANI, *I beni culturali immateriali: una categoria in cerca di autonomia*, in *Aedon*, 1, 2019. V., altresì, P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, 4, 2017; C. CAMOROSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, 1, 2013.

³⁷ P. FORTE, *Il bene culturale pubblico digitalizzato. Note per uno studio giuridico*, in *Persone e Amministrazione*, 2, 2019, p. 255.

³⁸ V., in tal senso, A. BARTOLINI, *L'immaterialità dei beni culturali*, in *Aedon*, 1, 2014.

³⁹ Il Codice fa ricorso alla tecnica, nota alla legge 1089/1939, della c.d. “coseità”, recependo l'orientamento delle dottrina dominante prima del Codice (A. GUALDANI, *I beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, in *Aedon*, 1, 2014).

non abbia ad oggetto i beni culturali immateriali⁴⁰, non è però sostenibile che i beni culturali immateriali⁴¹ non esistano e che non possano godere di strumenti specifici di tutela. Ed infatti, come osservato dalla Corte costituzionale, «la circostanza che una specifica cosa non venga classificata dallo Stato come di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico e dunque non venga considerata come bene culturale, non equivale ad escludere che essa possa, invece, presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse culturale per una determinata comunità territoriale: restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità»⁴². Sicché, non è un caso che sovente siano state proprio le Regioni ad intervenire⁴³ per salvaguardare i propri elementi identitari (dialetti, usi, ecc.).

Dunque, emerge prepotente la «necessità di preservare e di trasmettere la memoria delle comunità, dei gruppi e degli individui in relazione al loro ambiente, alle loro tradizioni e al loro territorio», in quanto «il processo di globalizzazione se, da un lato, ha dato luogo ad un processo di arricchimento (attraverso la mobilità di capitali e di individui) socio/culturale e di integrazione tra gli Stati, dall'altro impone una maggiore attenzione alla conservazione delle singole tradizioni locali, che, se non adeguatamente preservate, rischiano di disperdersi»⁴⁴.

D'altra parte, in tal senso parrebbe altresì deporre il dettato costituzionale. Invero, la dottrina, muovendo dall'interpretazione che le scienze sociologiche e antropologiche hanno fornito al termine “cultura”, contenuto

⁴⁰ Sulle ragioni di quest'approccio, A. GUALDANI, *Primi passi verso una disciplina di settore dei beni immateriali. Il caso del disegno di legge sulle manifestazioni, rievocazioni e giochi storici*, in *Aedon*, 3, 2017.

⁴¹ Che, secondo la definizione proposta da G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 3, 2015, consistono in «talune, selezionate, espressioni immateriali di identità culturale collettiva presenti allo stato diffuso».

⁴² G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali* in Atti del Convegno «I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche»- Assisi (25-27 ottobre 2012), in *Aedon*, 1, 2014 richiama in tal senso Corte cost., sent. 194/2013.

⁴³ V. L. CASINI, *Le parole e le cose: la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale* (nota a Corte Costituzionale, sentenza 17 luglio 2013 n. 194), in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2014, p. 257 ss.

⁴⁴ A. GUALDANI, *I beni culturali*, cit.

nell'art. 9 Cost⁴⁵, quale «espressione dei modi di vita creati e trasmessi da una generazione all'altra tra i membri di una particolare società», è giunta ad affermare – anche sulla scorta degli studi⁴⁶ già intervenuti sul punto – che «le manifestazioni ed espressioni identitarie della Nazione siano entrate a far parte dell'oggetto di tutela pensato dal Costituente, atteso che il lemma cultura va inteso in un'accezione ampia, riferita non solo alle qualità mentali, ma estesa all'insieme dei comportamenti e delle credenze umane». Può allora concludersi che, «giusto il collegamento tra la cultura e la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, l'idea di una protezione dei beni culturali immateriali sia da sempre stata presente nel nostro ordinamento e che le convenzioni internazionali abbiano costituito soltanto l'occasione per acquisire tale presa di coscienza»⁴⁷.

Dunque, assunta ormai da tempo consapevolezza dell'inflessibile componente immateriale di ogni bene culturale⁴⁸ quale «testimonianza avente valore di civiltà»⁴⁹, si è giunti a ricomprendere nel patrimonio culturale⁵⁰ oggetto della tutela *ex art.* 9 Cost. anche i beni (esclusivamente) immateriali, in ragione del valore identitario⁵¹ che sono in grado di esprimere. Ma vi è di più. Muovendo da una considerazione sistemica del valore identitario, si è evidenziato come questo si estrinsechi non solo nei singoli beni materiali e immateriali, ma anche nell'«insieme di tali beni (materiali e immateriali) in uno al complessivo contesto – urbanistico, architettonico, storico, artistico, culturale in senso ampio – in cui sono situati», in quanto «espressivo di un valore immateriale di sintesi che trascende i singoli beni isolatamente considerati e si diffonde a ricomprendere aree e immobili, ma anche le stesse attività antropiche che tradizionalmente

⁴⁵ F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975; ID, *Significato e portata dell'art. 9 della Costituzione*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di C. Mortati*, III, Milano, Giuffrè, 1977, p. 806 ss.

⁴⁶ S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rass. Arch. Stato*, 1, 1976, p. 3 ss.

⁴⁷ A. GUALDANI, *I beni culturali*, cit.

⁴⁸ P. FORTE, *Il bene pubblico*, cit., p. 254.

⁴⁹ M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1976, p. 24. L'insegnamento gianniniano è richiamato da A. LUPO, *La nozione positiva*, cit.

⁵⁰ Sulla nozione di «patrimonio culturale» v. M. CAMMELLI, *Patrimonio culturale e Cultural Heritage*, in AA.VV., *Diritto al patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 16.

⁵¹ C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia* cit.

vi si svolgono». Il valore identitario risiede nella «vita culturale» espressa dall'insieme⁵².

Ritorna, dunque, in gioco quel concetto di “vitalità” che si è visto contraddistinguere i centri storici e di cui si comprende ora più chiaramente il valore culturale connesso al loro significato e ruolo identitario, indi, l'afferenza all'ambito della tutela delineato dall'art. 9 Cost.

Le conseguenze che ne derivano sono di non poco momento.

Ed infatti, come icasticamente osservato da autorevole dottrina, «alla luce di questa più ampia visione, integrata e olistica, del patrimonio culturale, appare evidente che non basta più guardare solo al profilo (e agire solo sulla leva) della tutela in senso proprio e stretto del patrimonio culturale materiale con strumenti *ad hoc* apprestati dal codice di settore del 2004, ma occorre allargare lo sguardo alle (e manovrare le ulteriori leve delle) diverse materie che si intersecano e possono concorrere nel perseguimento del fine comune della salvaguardia dell'identità e del valore culturale dei luoghi»⁵³.

Paradigmatica in tal senso è la vicenda relativa alla tutela delle attività tradizionali, che concorrono a rendere vitali i centri storici, definendone l'identità storico-culturale⁵⁴.

La questione ha conosciuto una lunga e articolata evoluzione normativa, sia statale che regionale⁵⁵; si pensi – senza alcuna pretesa di esaustività⁵⁶ – all'art. 4 del d.l. 832/1986, che consentiva ai Comuni di valutare la compatibilità di talune attività commerciali con le esigenze di tutela delle tradizioni locali, ovvero al d.lgs. 114/1998 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio) che, nell'individuare i criteri della programmazione della rete distributiva, annoverava anche le caratteristiche dei centri storici «al fine di (...) tutelare gli esercizi aventi valore storico

⁵² P. CARPENTIERI, *Valore culturale*, cit., p. 427.

⁵³ P. CARPENTIERI, *op. cit.*, p. 429.

⁵⁴ M. CAMMELLI, *Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, in *Aedon*, 2, 2015.

⁵⁵ Per l'esame della normativa regionale si rinvia a P. CARPENTIERI, *Decoro urbano e tutela e promozione dei locali storici e delle attività tradizionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2018, p. 219 ss.

⁵⁶ Per una completa ricostruzione della materia si faccia riferimento a S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2, 2015; M. SANAPÒ, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, 2, 2001.

e artistico ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali e artigianali» (art. 6 lett. c).

Più di recente, vengono in rilievo le previsioni di cui all'art. 52 del d.lgs. 42/2004 («Esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali»), nonché – nel solco già tracciato dall'art. 16 del d.lgs. 59/2010 e dall'art. 31, co. 2 del d.l. 201/2011 – il d.lgs. 222/2016, che ha riconosciuto ai Comuni il potere di limitare la collocazione e la tipologia merceologica di talune attività commerciali nei centri storici (art. 1, co. 4). Si rammenta, infine, che, con precipuo riguardo ai soli “beni culturali”, segnatamente agli immobili vincolati, il d.lgs. 42/2004 prevede un potere di controllo ministeriale sulla destinazione d'uso (art. 20, co. 1), volta a far rispettare il divieto di adibirli ad usi incompatibili con il loro carattere storico o artistico.

Le disposizioni sinteticamente citate sono chiaramente volte a rendere sostenibile lo svolgimento delle attività economiche nei centri storici, se del caso anche limitandole in maniera più o meno pervasiva.

Ed infatti, sulla scia di un orientamento che va consolidandosi⁵⁷, la più recente giurisprudenza amministrativa⁵⁸ non solo ha accolto la prospettiva omnnicomprensiva di cui si è innanzi detto, atta a valorizzare il valore culturale del contesto globalmente inteso, ma ha altresì ammesso che la salvaguardia del patrimonio culturale – «nel quale per sua natura rientra il profilo storico-identitario (...) sia come valore culturale in sé (...) sia anche come qualificatore e attrattore turistico del contesto, e dunque come apprezzabile elemento di valorizzazione dell'immateriale economico dell'intero ambiente circostante» – configura un'«esigenza stimata in sé superiore», suscettibile, anche in ossequio alla normativa europea, di derogare al principio dell'evvidenza pubblica, perché connessa ad «interessi prioritari che prevalgono sulle esigenze stesse che sono a base della garanzia di concorrenza».

Benché il suddetto arresto giurisprudenziale abbia ad oggetto una fattispecie relativa al rinnovo (con o senza gara?) di concessione di beni demaniali, è possibile trarne generali coordinate interpretative anche in ordine ai limiti apponibili alla libertà di iniziativa economica.

⁵⁷ Per il cui dettagliato esame si rinvia a P. CARPENTIERI, *Valore culturale*, cit., p. 432, nota 15.

⁵⁸ Cons. Stato, sez. V, 3 settembre 2018 n. 5157, in www.giustizia-amministrativa.it.

Non è un caso che Palazzo Spada, nell'indagare la portata derogatoria degli interessi in parola, richiami il Considerando 40, nonché l'art. 4 della direttiva 2006/123/CE e l'art. 8 del d.lgs. 59/2010 di recepimento, alla cui stregua la protezione dell'ambiente urbano e la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico configurano «motivi imperativi di interesse generale» suscettibili di giustificare l'assoggettamento dell'accesso ed esercizio di un'attività di servizi a regime autorizzatorio. È infatti noto che, alla stregua della direttiva "Bolkestein", gli Stati membri, pur dovendo assicurare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi, possono subordinare a regime autorizzatorio l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi ove sussista un motivo imperativo di interesse generale e purché l'autorizzazione richiesta sia necessaria, proporzionata a tale obiettivo e non discriminatoria.

Sicché, l'impianto della normativa, sebbene ispirato al generale principio di liberalizzazione delle attività economiche⁵⁹, conferma – qualora ve ne fosse bisogno – che anche a livello europeo, oltre che – lo si vedrà – a livello costituzionale, la concorrenza rappresenta non un valore in sé, bensì un «valore strumentale rispetto a finalità complessive di benessere collettivo», in cui convergono anche valori extraeconomici⁶⁰. Ne consegue la possibilità, se non anche la necessità, che il regolatore intervenga – pur sempre nel rispetto del principio di proporzionalità – a tutela di quei valori, come lo sviluppo sostenibile, che nel sistema dei Trattati rivestono una posizione gerarchicamente superiore⁶¹.

D'altra parte, «se la conformazione del mercato concorrenziale di origine comunitaria fosse letta come espressione di un equilibrio automatico delle libertà personali che imponga la totale astensione d'intervento dei poteri pubblici, ciò non sarebbe coerente con i principi fondamentali del nostro ordinamento»⁶².

⁵⁹ A. ARGENTANTI, *La storia infinita della liberalizzazione dei servizi in Italia*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2, 2012, p. 540.

⁶⁰ M. LIBERTINI, *I fini sociali come limite eccezionale alla tutela della concorrenza: il caso del decreto Alitalia*, in *Giur. cost.*, 4, 2010, p. 3298.

⁶¹ M. LIBERTINI, *Concorrenza* (voce), in *Enc. del diritto*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 194; M. D'ALBERTI, *La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli*, in *Dir. Amm.*, 4, 2004, p. 719.

⁶² F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato dei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazioni e servizi pubblici*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 33.

Ed infatti, non v'è dubbio che il problema dell'iniziativa economica debba essere considerato alla luce del complessivo panorama costituzionale, in cui il "principio sociale" assurge a principio fondamentale desumibile da una molteplicità di norme costituzionali (artt. 2; 3, co. 2; 4; 41, co. 2; 42)⁶³ e un rilievo centrale è rivestito dai principi solidaristico e personalistico, nonché da quello di eguaglianza sostanziale.

Di talché, anche secondo la dottrina più attenta alla valorizzazione del principio di concorrenza, «il rafforzamento della garanzia» del principio in parola «non fa venir meno l'ispirazione solidale e il principio personalistico che illumina di significato ogni disposizione costituzionale, né indica che il nostro ordinamento si sta incamminando verso una deriva mercatistica e l'assolutizzazione dei dettami economici»⁶⁴.

D'altronde, anche alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla Corte costituzionale, il quadro costituzionale depone chiaramente in tal senso. Segnatamente, «in virtù dell'art. 41 Cost., sono ammissibili limiti della libertà d'iniziativa economica privata, purché giustificati dall'esigenza di tutelare interessi di rango costituzionale, ferma quella della congruità e proporzionalità delle relative misure, risultando in tal modo chiara la correlazione esistente tra tale parametro e l'art. 3»⁶⁵.

Degli esiti interpretativi cui addivene la Corte costituzionale vi è ampia traccia nella dottrina che ha affrontato il tema dei limiti alla libertà economica. Invero, anche di recente si è sostenuto che «l'utilità sociale appare lo strumento che consente una protezione dei diritti fondamentali in una fase per così dire collettiva della loro esistenza, quando cioè sono messi in pericolo non tanto in quanto riferiti a un singolo individuo, ma in un orizzonte più ampio (...). Il metro per decidere in merito a come effettuare il necessario bilanciamento di valori, è offerto da due principi fondamentali: quello della solidarietà sociale (...) e quello della ragionevolezza»⁶⁶.

⁶³ In termini, F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni, servizio pubblico*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 5.

⁶⁴ A. ARGENTATI, *Il principio di concorrenza e la regolazione amministrativa dei mercati*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 212.

⁶⁵ Corte cost., sent. 94/2013; Corte cost., sent. 270/2010.

⁶⁶ L. DELLI PRISCOLI, *Il limite dell'utilità sociale nelle liberalizzazioni*, in *Giur. comm.*, 2, 2014, pp. 359-360. Sul tema dell'"utilità sociale", P. BARILE, *Il soggetto privato nella costituzione italia-*

Tale ricostruzione risulta particolarmente condivisibile e densa di significato nella misura in cui richiama l'attenzione sulla necessità di coordinare la libertà di iniziativa economica con i principi fondamentali del nostro ordinamento, quali quello personalistico ritraibile dall'art. 2 Cost.⁶⁷ e quello di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.; d'altra parte, «la costituzione economica, che si manifesta nelle disposizioni degli artt. 35 ss., non è un *corpus* normativo autonomo, sganciato dalla logica dell'intera Carta, ma anzi è parte integrante dello spirito umanistico, di cui la stessa Carta è interamente permeata»⁶⁸.

Dunque, la rilevanza dei valori costituzionali potenzialmente confliggenti con la libertà economica viene in gioco allorché, in sede di bilanciamento, il decisore pubblico sia chiamato a contemperarli in ossequio ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Non v'è dubbio che tra i suddetti interessi costituzionali sia da annoverare il patrimonio culturale, la cui tutela ben può assurgere a interesse prevalente nel bilanciamento con l'interesse, pure costituzionalmente rilevante, alla libera intrapresa dell'attività economica privata, nonché – secondo la declinazione europea – a «motivo imperativo di interesse generale» suscettibile di limitare il libero accesso ad un'attività di servizi, vieppiù se si reputa che – come è stato sostenuto – la tutela e la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione costituiscono «elementi essenziali della protezione soggettiva del cittadino-sovrano», una componente indefettibile della «sfera soggettiva a tutela della personalità del cittadino-sovrano che, oltre al nome e alla capacità (art. 22 Cost.), sia inclusiva della sua identità culturale individuale e collettiva»⁶⁹.

Per giunta, siffatta impostazione, attenta ad attribuire rilievo centrale alla tutela del patrimonio culturale, coerente con le preoccupazioni già da

na, Padova, CEDAM, 1953, p. 140; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959, p. 243; G. MINERVINI, *Contro la «funzionalizzazione» dell'impresa privata*, in *Riv. dir. civ.*, 1, 1958, p. 621; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, CEDAM, 1983, p. 87 ss.

⁶⁷ E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 42.

⁶⁸ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 581.

⁶⁹ R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 4, 2016, pp. 501-502.

tempo espresse dagli studiosi⁷⁰, trova sponda nelle posizioni di autorevole dottrina, secondo cui – in controtendenza rispetto ad una «cultura economicistica che sta mostrando, ormai, tutti i suoi limiti» e di cui «è parte costitutiva anche l'idea del primato della concorrenza e del mercato (...) come strumento essenziale e valore superiore per la crescita economica della società» – «procede e si sviluppa, nel nostro ordinamento, una corrente costante, alimentata dalle ragioni della storia e della cultura, che muove nella direzione della difesa di questi valori di tutela del patrimonio [culturale]»⁷¹.

Sicché, è forse questa la prospettiva da cui muovere per affrontare la questione della regolamentazione delle locazioni turistiche, specie se aventi ad oggetto immobili siti nei centri storici⁷², seppure nella consapevolezza che a venire in rilievo non sia solo il profilo della libertà di iniziativa economica, ma anche quello, parimenti rilevante e forse per certi versi più complesso, della tutela del diritto di proprietà.

Rinviano su questo punto a ciò che si dirà in seguito, è significativo rilevare come la giurisprudenza intervenuta in materia, con precipuo riguardo alle limitazioni introdotte dal Comune di Venezia, abbia affermato che «la finalità perseguita dal Comune (cfr. Tar Veneto, Sez. II, 6 aprile 2006, n. 871) è dichiaratamente quella di salvaguardare, nel centro storico di Venezia, il mantenimento di alloggi idonei alla residenza di carattere stabile e di condizioni di vivibilità del tessuto urbano che sarebbero compromesse dal proliferare di strutture extralberghiere le quali, ove lasciate senza vincoli alle regole del mercato, a fronte della notevole domanda di alloggi turistici presente nella città di Venezia, finirebbero per sottrarre abitazioni alla residenza stabile, e il perseguimento di tale finalità giustifica sul piano della ragionevolezza una disciplina, quale

⁷⁰ Sul punto, G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in *Aedon*, 2, 2015.

⁷¹ P. CARPENTIERI, *Valore culturale*, cit., p. 430.

⁷² «Il centro storico rappresenta un'area territoriale di particolare rilevanza in relazione alla compresenza di numerosi interessi pubblici la cui attuazione è resa difficile dalla sovrapposizione delle rispettive discipline normative. (...) Basti pensare alla promozione della cultura, alla tutela del paesaggio, alla garanzia della libertà di iniziativa economica, allo sviluppo del commercio e del turismo ed, infine, all'attuazione delle misure di governo del territorio per comprendere la sussistenza di profili costituzionali confliggenti» (L. DI GIOVANNI, *I centri storici*, cit., pp. 161-162).

quella dettata dal Comune, che non reca divieti di carattere assoluto, ma si prefigge lo scopo di contemperare la libertà di iniziativa economica con la tutela di altri valori confliggenti»⁷³.

Nondimeno, come innanzi cennato, la questione concernente la regolamentazione delle locazioni turistiche involge anche l'ulteriore profilo delle limitazioni apponibili al diritto di proprietà tutelato dall'art. 42 Cost. Ed infatti, potrebbe ritenersi che il referente costituzionale – art. 42 Cost. (diritto di proprietà) ovvero art. 41 Cost. (libertà di iniziativa economica privata) – muti a seconda delle modalità di organizzazione e svolgimento della locazione turistica, da valutare alla stregua del carattere imprenditoriale dell'attività.

Rinviando per l'approfondimento di tale profilo alle considerazioni successive, non può farsi a meno di rilevare che l'elemento strutturale del diritto di proprietà, ovvero l'interesse al godimento (o all'utilizzazione) del bene, valutabile anche in termini economici, ben può essere compreso e limitato nelle modalità della sua realizzazione⁷⁴.

Ed infatti, la “funzione sociale” della proprietà *ex art. 42 Cost.*⁷⁵ è suscettibile di incidere sui «modi di godimento» della proprietà, ossia sulla «regolamentazione del rapporto di appartenenza», sulla «disciplina del contenuto della proprietà», consentendo di apporre limitazioni all'utilizzazione, anche economica, del bene⁷⁶.

Siffatti interventi limitativi, pur diversi in ragione della diversità degli interessi sociali cui sono preordinati, sottendono un unico comune denominatore: l'“interesse sociale”, di cui diviene, quindi, essenziale determinare il contenuto.

Sul punto, si rivelano illuminanti le considerazioni espresse da autorevole dottrina secondo cui «l'intervento di finalizzazione [può] essere impiegato – in via generale – per assicurare ogni possibile condizione

⁷³ In termini TAR Veneto, sent. 1396/2014, confermata da Cons. Stato, sent. 1697/2018, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁷⁴ G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 164.

⁷⁵ M. S. GIANNINI, *Le basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, 1, 1971, p. 445 ss.; F. SANTORO PASSARELLI, *Proprietà privata e Costituzione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1, 1972, p. 955 ss.

⁷⁶ G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, cit., p. 181.

del benessere materiale e spirituale dei consociati, purché corrispondano ad interessi “collettivi” (si ricordino, ad esempio, gli interessi urbanistici, quelli paesistici e culturali in genere, quelli inerenti alle possibilità di uno stabile insediamento della collettività sul territorio, ecc.).»

In altri termini, si tratta di quegli interessi in cui trovano attuazione i principi fondamentali dell’ordinamento che – come è stato detto – «rappresentano il nucleo centrale della Carta, esprimono più direttamente i valori politici in cui questa trova il suo fondamento e per i quali lo Stato si caratterizza in modo peculiare»⁷⁷.

Segnatamente, si tratta di quegli interessi che, in forza dell’art. 2 Cost., concorrono alla piena realizzazione della persona considerata (anche) nella dimensione sociale e che lo Stato deve tutelare per realizzare quell’obiettivo di “giustizia sociale” cui tende l’art. 3, co. 2 Cost.⁷⁸. Il che non implica la soppressione «di ogni interesse ed esigenza dell’individuo, ma soltanto il temperamento ed il coordinamento, in una prudente e delicata armonia degli interessi individuali e di quelli comunitari»⁷⁹.

Sicché, con precipuo riguardo alla proprietà, la funzione sociale «sta ad indicare la necessità che anche sul piano della proprietà (...) sia effettivamente realizzata la conciliazione fra il lato (tradizionale) del bene del singolo e il lato sociale del bene della collettività, che sia, cioè, concretamente (e, quindi, positivamente) attuata la confluenza – a dir così – fra gli interessi individuali e quelli comunitari o collettivi in un giusto e solidale equilibrio, ordinato in modo che il risultato serva anche al bene (comune) di tutti»⁸⁰.

Dunque, sembra che la nozione di “funzione sociale” sottenda i medesimi interessi alla cui tutela tende la nozione di “utilità sociale” ex art. 41, co. 2 Cost., rendendo così possibile l’estensione, anche alla prima, delle linee interpretative già tracciate in ordine alle ragioni di interesse costituzionale sottese alla limitabilità dell’iniziativa economica privata.

⁷⁷ *Ivi*, p. 197

⁷⁸ *Ivi*, pp. 211-212.

⁷⁹ *Ivi*, p. 219. Sul punto, C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà. Art. 832.833*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 67-68.

⁸⁰ G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, cit., p. 225.

A conferma di ciò, basti pensare alle restrizioni che sovente il legislatore ha introdotto nella disciplina della locazione per la tutela di interessi generali e/o del conduttore quale parte debole del rapporto contrattuale, riducendo le utilità ritraibili dal proprietario-locatore; ad esempio, l'art. 42, co. 2 Cost. ha costituito il fondamento del regime vincolistico delle locazioni di immobili adibiti all'esercizio di attività commerciale o artigianale (legge 1115/1971), del blocco dei canoni delle locazioni degli immobili urbani adibiti ad uso abitativo (legge 1444/1963), nonché della disciplina dell'equo canone (art. 73, legge 392/1978)⁸¹.

Le esposte considerazioni inducono ad affermare non solo la possibilità, ma anche la necessità, alla stregua del quadro costituzionale ed europeo, di individuare soluzioni, se del caso anche limitative della libertà di iniziativa economica e dei "modi di godimento" della proprietà, volte all'obiettivo dello sviluppo sostenibile declinato nella dimensione del "turismo sostenibile", mettendo in campo azioni ulteriori rispetto a quelle già adottate⁸² per la tutela dei centri di interesse storico-artistico, la cui talvolta dubbia qualificazione giuridica⁸³ di certo non ha mai messo in discussione le esigenze di tutela e valorizzazione.

Infine, non può non rilevarsi come nel caso di specie la *ratio* sottesa ad un'eventuale compressione del diritto di proprietà e della libertà di iniziativa economica risieda nelle non meno rilevanti esigenze di equità sociale, la cui pregnanza costituzionale si fonda chiaramente sui principi fondamentali espressi dagli artt. 2 e 3 della Carta costituzionale.

Parrebbe di poter trarre conferma di ciò anche dalla succitata giurisprudenza amministrativa (TAR Veneto, sent. 1396/2014; Cons. Stato, sent. 1697/2018), che individua nel «mantenimento di alloggi idonei alla residenza di carattere stabile» un'esigenza rilevante in sé e per sé, e non solo in un'ottica di tutela del patrimonio culturale.

Ed infatti, non v'è dubbio che, indagando la *gentrification* dalla prospettiva costituzionale, l'accessibilità degli alloggi da parte della popolazione

⁸¹ F. MACARIO, *Art. 42*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, p. 872 richiama sul punto Corte cost. sent. 30/1975; 3/1976; 1028/1988.

⁸² M. SANAPÒ, *I centri storici* cit.

⁸³ S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico* cit.; C. LAMBERTI, *Ma esistono i beni culturali immateriali?*, in *Aedon*, 1, 2014.

residente, altrimenti soggetta ad un processo di progressiva espulsione dal centro delle città, ben possa essere ricondotta a quelle nozioni di “funzione sociale” e “utilità sociale” in forza delle quali – lo si è visto – il diritto di proprietà e l’iniziativa economica privata sono suscettibili di limitazione.

3. Il rapporto con gli operatori economici tradizionali

Come innanzi cennato, un’ulteriore e non meno importante problematica è rappresentata dalla necessità di vagliare il rapporto con gli operatori economici tradizionali della ricettività turistica extralberghiera, il cui mercato è evidentemente intersecato dall’*home sharing*.

Preliminarmente, giova chiarire che la normativa di riferimento ha carattere regionale, atteso che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge cost. 3/2001, l’art. 117, co. 4 Cost. devolve alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni la materia del turismo e dell’industria alberghiera.

Sicché, la questione della regolamentazione è resa ancor più complessa dal sovrapporsi della competenza legislativa⁸⁴ statale in materia di locazione (rientrante nell’«ordinamento civile» ai sensi dell’art. 117 Cost.) e di quella regionale in materia turistica.

Onde meglio comprendere i termini della questione, è utile operare una sintetica ricostruzione del quadro normativo concernente la ricettività turistica extralberghiera.

Nel nostro ordinamento non esiste una disposizione normativa che chiaramente definisca cosa debba intendersi per “attività ricettiva”. Invero, l’art. 8, co. 2 del Codice del turismo, che avrebbe potuto costituire un importante riferimento in tal senso, è stato dichiarato incostituzionale da Corte cost., sent. 80/2012.

Da un recente studio⁸⁵ è emerso un panorama normativo piuttosto articolato e complesso. Al riguardo basti pensare che, fatta eccezione per gli agriturismi, nessuna tipologia di struttura extra-alberghiera è discipli-

⁸⁴ In generale, V. ROFFO, *Il diritto privato regionale: fra nuova legislazione, giurisprudenza vecchia e nuova, e dottrina prossima ventura*, in *Corr. Giur.*, 1, 2003, p. 1 ss.

⁸⁵ Si tratta della ricerca promossa nell’ambito del Devo-Lab-SDA Bocconi di Milano, *Turismo digitale e Costituzione. Spunti per un’armonizzazione della materia*, curata da O. POLLICINO, V. LUBELLO.

nata uniformemente su tutto il territorio nazionale; ne consegue che ad ogni tipologia di struttura extra-alberghiera analizzata corrisponde una differente legislazione regionale/provinciale.

La complessità dell'apparato normativo non si limita, però, al solo versante definitorio, riguardando anche i profili autorizzatori ed amministrativi. In ordine a tale aspetto, si è rilevato il ricorso, nella quasi totalità dei casi, alla presentazione di una s.c.i.a. o, in alternativa, di una comunicazione al competente SUAP: la scelta tra l'una e l'altra è rimessa alla discrezionalità del legislatore regionale, che peraltro ricorre ad una eterogeneità di definizioni in ordine al concetto di imprenditorialità; requisito, quest'ultimo, obbligatorio solo in alcune regioni.

Segnatamente, l'imprenditorialità viene desunta facendo riferimento alla gestione organizzata della struttura in relazione a criteri quantitativi (ad es., il numero delle unità abitative in capo ad un medesimo soggetto) e temporali (ad es., la durata del contratto).

Inoltre, emerge anche un "regionalismo a diverse velocità", in quanto, mentre alcune Regioni preferiscono non incidere sul tessuto normativo, altre intervengono anche con cadenza annuale.

Oltre all'estrema eterogeneità che connota la regolamentazione amministrativa delle attività turistiche ricettive extralberghiere, sovente si riscontra altresì un elevato grado di pervasività, sicché si potrebbe persino ipotizzare che la diffusione della *sharing economy*, in generale, e dell'*home sharing*, in particolare, rappresenti una "fuga" dall'eccesso di regolamentazione.

Non a caso, la Commissione europea, nella comunicazione innanzi citata, ha opportunamente osservato che «l'emergere dell'economia collaborativa e l'ingresso sul mercato di nuovi modelli imprenditoriali offrono ai responsabili politici e ai legislatori degli Stati membri l'opportunità di valutare se gli obiettivi perseguiti dalla normativa vigente restano validi, rispetto sia all'economia collaborativa sia ai prestatori di servizi che operano in modo tradizionale».

Sul punto, si potrebbe significativamente richiamare la vicenda della previgente normativa secondaria della Regione Lazio, in gran parte annullata dal giudice amministrativo⁸⁶ per violazione delle norme a tutela

⁸⁶ TAR Lazio, sez. I-ter, sent. 6755/2016, in www.giustizia-amministrativa.it.

della concorrenza e del mercato, degli artt.10 e 11 del d.lgs. 59/2010, 3 co. 7 del d.l. 138/2011, 34 del d.l. 201/2011 e 1 co. 2 e 4 del d.l. 1/2012, dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione, nonché degli artt. 49 e 56 TFUE e dei principi costituzionali di cui agli artt. 3, 41 e 117 Cost.⁸⁷.

Segnatamente, il TAR ha rinvenuto nell'impianto della normativa uno «spirito dirigista e d'intervento autoritativo pubblico nell'economia», censurabile alla luce della summenzionata normativa nazionale ed europea, vieppiù «all'interno di un settore di attività le cui dinamiche dovrebbero equilibrarsi naturalmente con l'incrocio fra domanda e offerta, in funzione della disponibilità, diversità e qualità dei servizi offerti»; sicché «l'aggravamento degli oneri amministrativi per l'esercente l'attività ricettiva [si pone] in piena controtendenza con la predicata (ed auspicata) politica della diminuzione di tali oneri»⁸⁸.

4. La regolamentazione dell'home sharing

Trattazione autonoma merita il panorama normativo concernente l'*home sharing*, che – come si avrà modo di rilevare – è venuto a delinearasi in tempi recenti e, ciononostante, ha già dato la stura a controverse questioni di costituzionalità.

È opportuno premettere che i contratti di locazione turistica mediante cui si realizza l'*home sharing* sono previsti dall'art. 1, co. 2 lett. c) della legge 431/1998 e, ai sensi del co. 1 del medesimo art. 1, non sono soggetti all'applicazione gli artt. 2, 3, 4, 7, 8 e 13 della legge del '98. Inoltre, ai sensi dell'art. 53 del Codice del turismo, rubricato «locazioni ad uso abitativo per finalità turistiche»⁸⁹, gli alloggi locati esclusivamente per

⁸⁷ A. ARGENTATI, *La sharing economy davanti al giudice amministrativo. Il caso delle attività ricettive extra-alberghiere*, in *Merc. Conc. Reg.*, 3, 2016, p. 567 ss.

⁸⁸ Sulla scorta dei suddetti rilievi, la Regione ha adottato il nuovo r.r. 14/2017 a parziale modifica del previgente.

⁸⁹ G. MENEGUS, *Recenti interventi delle Regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2020, p. 2. Secondo Corte Cass. civ., sez. VI, 20 marzo 2014, n. 6501, la locazione per finalità turistiche consiste nella concessione in godimento di un immobile arredato accompagnata dalla prestazione dei soli servizi direttamente inerenti al godimento della res locata (somministrazione di acqua, luce e gas) e non anche di carattere personale.

finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in materia di locazione.

Nondimeno, stante l'assoluta inidoneità di siffatte disposizioni a fronteggiare gli effetti di un fenomeno che sta producendo un impatto profondo sul tessuto urbano e sociale delle città, le Regioni hanno promosso taluni primi tentativi di regolamentazione⁹⁰, diversi quanto a grado di efficacia e pervasività.

Segnatamente, se in taluni casi si è espressamente disposta l'estensione degli standard qualitativi e delle dotazioni minime obbligatorie previste per gli "appartamenti per vacanze" anche alle locazioni con finalità turistica⁹¹, in altri la normativa regionale si limita a fare rinvio all'art. 53 del Codice del turismo e a prevedere che il locatore comunichi al SUAPE del Comune competente per territorio gli alloggi destinati alla locazione ad uso turistico e il periodo durante il quale intende localarli⁹².

In alcune regolamentazioni regionali si è valorizzato il parametro dell'organizzazione imprenditoriale, talvolta per delimitare il perimetro definitivo della locazione turistica⁹³, talaltra per assoggettare le locazioni turistiche ad un diverso regime giuridico previa individuazione dei criteri alla cui stregua valutare l'imprenditorialità.

In quest'ultimo caso, significativa è la questione che ha investito la l.r. della Toscana 86/2016, oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo con la delibera del 23 febbraio 2017, a tenore della quale «seppure alle Regioni, ai sensi dell'art. 117 co. 4 Cost., sia riconoscibile potestà legislativa esclusiva in materia di turismo, è indubbio che la disciplina dei singoli contratti, e quindi anche del contratto di locazione, è di competenza dello Stato in quanto riconducibile alla materia "ordinamento civile" di cui all'articolo 117, co. 2 lett. l) Cost., così come è di competenza esclusiva dello Stato lo stabilire quando (...)

⁹⁰ Per una panoramica dello scenario europeo ed extra-UE, v. C. ALVISI, A. CLARONI, *Problemi di governo della sharing economy nel settore delle locazioni turistiche e del bike sharing*, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 927 (nota 24).

⁹¹ Ad es., per la Lombardia r.r. 7/2016 (art.3) attuativo della l.r. 27/2015.

⁹² L.r. Regione Umbria 8/2017 (art. 40).

⁹³ Per il Lazio, r.r. 8/2015, come modificato nel 2017.

l'attività economica esercitata da un determinato soggetto possa essere considerata una attività di impresa».

In seguito al sollevamento della questione di legittimità costituzionale, la censurata norma è stata sostituita dall'art. 26 della l.r. 24/2018, che ha espunto le disposizioni relative all'organizzazione imprenditoriale della locazione.

Una previsione pressoché comune alle legislazioni regionali intervenute in materia è l'attribuzione agli immobili locati di un codice identificativo, con contestuale inserimento in una banca dati regionale.

In tal senso hanno disposto, ad esempio, la Puglia⁹⁴, il Veneto⁹⁵, il Lazio⁹⁶ e la Lombardia⁹⁷.

Nondimeno, in ordine alla normativa lombarda sono stati prospettati dubbi di legittimità costituzionale per aver ingiustificatamente parificato la disciplina degli alloggi locati per finalità turistiche a quella delle strutture ricettive del tipo "case e appartamenti vacanze", di cui all'art. 26 della l.r. 27/2015, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., nonché dell'art. 117, co. 2, lett. d) Cost. per invasione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

La Corte costituzionale, con la recente sentenza 11 aprile 2019 n. 84, ha preliminarmente chiarito che gli aspetti turistici delle locazioni ricadono nella competenza residuale delle Regioni, mentre appartiene all'ordinamento civile, indi alla competenza esclusiva statale, la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti. Ciò posto, ha concluso che l'estensione ai titolari di appartamenti dati in locazione turistica dell'obbligo di previa comunicazione al Comune dell'avvio dell'attività, con conseguente assegnazione del CIR da utilizzare nella pubblicità, rappresenta un adempimento precedente ed esterno al contratto, non incide sulla libertà negoziale e non può ritenersi eccessivamente gravoso; siffatto adempimento sottende l'intenzione del legislatore regionale lombardo di «creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione

⁹⁴ L.r. 57/ 2018 (art. 10-ter), che ha integrato la l.r. 49/2017.

⁹⁵ Art. 27-bis l.r. 11/2013, modificato dalla l.r. 23/2019.

⁹⁶ V. r.r. 8/ 2015, modificato dal r.r. 4/2017.

⁹⁷ V. art. 1, l.r. 7/2018, che ha integrato la l.r. 27/2015.

in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche».

La pronuncia si rivela di particolare interesse nella misura in cui, in primo luogo, conferma la necessità di mappare e monitorare un fenomeno che non può non essere assoggettato a controllo al pari delle altre attività turistiche e, in secondo luogo, consente di trarre precise indicazioni in ordine al riparto di competenze tra Stato e Regioni, fugando i dubbi emersi con le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via d'azione dal Governo. In ordine a quest'ultimo profilo, la soluzione prospettata dalla Consulta in ossequio al riparto di competenze *ex art. 117 Cost.*, soddisfa l'esigenza di delineare una regolamentazione differenziata e calibrata sul diverso impatto che l'*home sharing* è suscettibile di produrre nelle variegata realtà territoriali.

È evidente, infatti, che la diffusione delle locazioni turistiche intermedie dalle piattaforme digitali, se, in alcuni casi, combinandosi con il fenomeno dell'*overtourism*, contribuisce all'espulsione della popolazione residente dai centri storici, in altri potrebbe configurare un'importante leva di sviluppo economico e fungere da attrattore turistico e freno allo spopolamento dei centri storici più piccoli, in cui l'abbandono da parte della popolazione residente non è causalmente riconducibile alla "turistificazione".

Sicché, specie se arrivasse ad introdurre restrizioni quantitative, un'eventuale regolamentazione del fenomeno non potrebbe prescindere dal considerare anche la chiamata in sussidiarietà delle amministrazioni comunali⁹⁸ che, meglio delle altre, sono in grado di valutare l'impatto sulle realtà locali. Basti pensare al fondamentale ruolo che il recente art. 1, co. 4, d.lgs. 222/2016 (cd. "Scia 2") assegna ai Comuni, attribuendo loro il potere di limitare la collocazione e la tipologia merceologica di talune attività commerciali nei centri storici al fine di preservarne l'autenticità sotto il profilo storico-identitario e il complessivo valore culturale nei termini innanzi esplicitati.

⁹⁸ In generale, secondo M. CAMMELLI, *Città d'arte*, cit.: «Il punto è cercare la differenziazione su un terreno diverso, quello amministrativo, contenendo e facendo arretrare la legge a principi sostanziali e procedurali generali e riservando il resto all'amministrare.

Tornando alle implicazioni derivanti dalla pronuncia in esame, è interessante osservare come l'esito truardato dalla Corte costituzionale in ordine alla legittimità della previsione volta ad introdurre il codice identificativo di riferimento per gli alloggi locati trovi un riscontro nella normativa statale⁹⁹, segnatamente, nel disposto di cui all'art. 13-*quater*, co. 4 e 5, del d.l. 34/2019, che ha previsto l'istituzione presso il Ministero delle politiche agricole di una banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi ai sensi dell'art. 4 del d.l. 50/2017, identificati secondo un codice alfanumerico, denominato "codice identificativo".

Per individuare il proprio ambito di applicazione, la norma richiama il d.l. n. 50/2017 conv. dalla legge 96/2017, i cui contenuti, di notevole rilievo sotto il profilo fiscale¹⁰⁰, non è possibile in questa sede approfondire.

Nondimeno, è fondamentale rilevare come la normativa in parola (in particolare, l'art. 4, co. 3-*bis*) limiti il proprio perimetro applicativo alle locazioni turistiche esercitate in forma non imprenditoriale e soprattutto come, pur rimettendo ad un regolamento governativo la definizione dei criteri suscettibili di fondare la presunzione di imprenditorialità, suggerisca due parametri discretivi: il numero delle unità immobiliari locate e la durata delle locazioni in un anno solare.

5. *Considerazioni conclusive: prospettive di regolamentazione*

Ebbene, laddove l'art. 4, co. 3-*bis* del d.l. 50/2017 – benché con specifico riguardo al profilo fiscale – fa riferimento al carattere non imprenditoriale della locazione turistica, offre un interessante spunto in ordine alla possibile regolamentazione cui assoggettare l'*home sharing* e, più in particolare, chi intenda destinare il proprio immobile alla locazione turistica (il cd. *host*).

Ed infatti, alla stregua di quanto chiarito dalla Commissione europea¹⁰¹, l'applicazione della normativa settoriale (ad esempio, autorizzazioni per

⁹⁹ Il quadro normativo vigente per l'*home sharing* contempla altresì l'obbligo di comunicazione alla Questura ex art. 109 TULPS, di cui l'art. 19-*bis* d.l. 113/2018 ha fornito l'interpretazione autentica.

¹⁰⁰ Sul tema, v. G. BERETTA, *Il regime fiscale delle locazioni brevi*, in *Dir. prat. trib.*, 3, 2018, p. 1011 ss.; C. ALMISI, A. CLARONI, *Problemi*, cit., p. 921 ss.

¹⁰¹ V. Comunicazione della Commissione 2 giugno 2016, cit.

l'esercizio dell'impresa, obblighi di licenza, ecc.) si estende, oltre che al prestatore del servizio sottostante (nel nostro caso all'*host* di Airbnb), anche alla piattaforma, solo se si riscontri che quest'ultima non si limita a svolgere una funzione di intermediazione, indi, a fornire un servizio della società dell'informazione, bensì esercita un tale "livello di controllo e di influenza" sul prestatore del servizio, da indurre a ritenere che «in determinate circostanze una piattaforma può anche essere un prestatore del servizio sottostante».

Segnatamente, con riferimento all'*home sharing*, la Commissione europea ha avuto modo di chiarire che una piattaforma di collaborazione che fornisce servizi nel settore della locazione a breve termine presta solo i servizi della società dell'informazione, e non anche il servizio di locazione, se, ad esempio, il prestatore del servizio di locazione stabilisce i prezzi e la piattaforma non possiede nessun bene usato per la prestazione di tale servizio. Il fatto che la piattaforma di collaborazione possa anche offrire ai suoi utenti servizi di valutazione e servizi assicurativi non modifica tale conclusione.

Di talché, proprio in questa fattispecie parrebbe iscriversi il servizio offerto dalla piattaforma Airbnb, che, evidentemente, alla stregua degli indici innanzi indicati, non può essere considerata prestatrice del servizio di *home sharing* al pari degli *hosts* operanti tramite la piattaforma.

Si tratta di un esito interpretativo recentemente confermato dalla pronuncia della Corte di Giustizia 19 dicembre 2019 C-390/18¹⁰², a tenore della quale «il servizio in questione nel procedimento principale ha lo scopo, mediante una piattaforma elettronica, di mettere in contatto, dietro retribuzione, potenziali locatari con locatori, professionisti o meno, che propongono servizi di alloggio di breve durata».

Acclarata la natura giuridica – servizio della società dell'informazione – del servizio di intermediazione svolto da Airbnb, non potrà che applicarsi agli *hosts*, in via esclusiva, la regolamentazione della locazione turistica, che potrebbe quantomeno prevedere una differenziazione fondata sul carattere imprenditoriale dell'attività, da valutare alla stregua dei requisiti di cui all'art. 2082 c.c.: l'organizzazione e la professionalità¹⁰³.

¹⁰² A conclusioni antitetiche è pervenuta con riguardo al servizio reso disponibile dalla piattaforma UBER (Corte Giust. 20 dicembre 2017 C-434/15; 10 aprile 2018 C-320/16).

¹⁰³ *Ex multis*, F. FARINA, *L'acquisito della qualità di imprenditore*, Padova, Cedam, 1985; A. GENOVESE, *La nozione giuridica dell'imprenditore*, Padova, Cedam, 1990.

Siffatta distinzione sembra attagliarsi alle modalità con cui alcuni *hosts* di Airbnb operano, atteso che sovente un piccolo numero di operatori, nella gran parte dei casi agenzie immobiliari, offre decine di appartamenti. Inoltre, la locazione turistica organizzata in forma imprenditoriale produce esternalità di entità diversa, un diverso impatto sul tessuto urbano e sociale delle città.

Invero, la locazione turistica imprenditoriale genera quelle esternalità negative che la regolamentazione amministrativa è preordinata a contrastare con la previsione di requisiti di accesso e di esercizio delle attività economiche, giustificati, sul piano costituzionale, dal limite dell'“utilità sociale” di cui all'art. 41, co. 2 Cost. e, sul piano della normativa europea, dalla sussistenza di quei motivi imperativi di interesse generale cui la “Direttiva servizi” subordina la legittima introduzione di restrizioni dell'accesso al mercato.

Infine, si consideri che una regolamentazione incentrata sul carattere imprenditoriale della locazione turistica sembra trovare sponda nelle indicazioni della Commissione europea, secondo cui «un elemento importante per valutare se un requisito è necessario, giustificato e proporzionato può essere quello di stabilire se i servizi sono offerti da professionisti o da privati a titolo occasionale»; nondimeno, poiché «la normativa dell'UE non stabilisce esplicitamente in quale momento un “pari” diventa un prestatore di servizi professionale nell'economia collaborativa», un parametro utile potrebbe essere integrato dal sistema delle soglie, stabilito tenendo conto del livello di reddito generato o della regolarità con cui si fornisce il servizio: «le soglie (...) possono contribuire a creare un quadro normativo chiaro»¹⁰⁴.

Ebbene, nell'ordinamento interno il sistema di soglie richiamato dalla Commissione potrebbe tradursi in quella valutazione di non occasionalità che l'art. 2082 c.c. postula quale requisito dell'attività imprenditoriale e che, con precipuo riguardo all'*home sharing*, andrebbe svolta nell'intento di differenziare ragionevolmente una regolamentazione volta a rendere sostenibile il forte impatto della *sharing economy* sul settore turistico.

¹⁰⁴ Comunicazione del 2 giugno 2016 cit.