

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
Dipartimento di Giurisprudenza
Law Clinic <<Salute, Ambiente e Territorio>>

Parere: Airbnb

***** ****

INDICE

1. Il quesito
2. Introduzione: il caso di specie e il percorso argomentativo del parere
3. Intreccio di Competenze Istituzionali sulle locazioni turistiche
 - 3.1. Competenze dello Stato
 - 3.2. Competenze delle Regioni
 - 3.3. Competenze di Città metropolitane e Province
 - 3.4. Competenze dei Comuni
4. Profili di comparazione: New York e San Francisco
 - 4.A. New York
 - 4.B. San Francisco
5. Soluzione Privatistica
6. Appendici
 - 6.A. Regolamento Contrattuale Airbnb.
 - 6.B. Contratto di locazione turistica.
7. Conclusioni

1. Il quesito

La Rete SET Napoli (Sud Europa di fronte alla turistificazione) ha sottoposto alla Law Clinic SAT – Salute Ambiente Territorio – un quesito, nel quale si chiedeva di verificare se il Comune di Napoli avesse a disposizione strumenti di azione per regolare il fenomeno di *Airbnb*. In particolare, si richiedeva di individuare eventuali soluzioni volte a limitare la massiccia opera di “turistificazione” che ha accompagnato il fenomeno, e che sta progressivamente privando il centro storico di Napoli di immobili liberi, volti a soddisfare i bisogni abitativi tanto dei cittadini della zona, quanto dei numerosi studenti e lavoratori fuori sede.

2. Introduzione: il caso di specie e il percorso argomentativo del parere

Negli ultimi anni l'avvento delle piattaforme online di *home sharing* (AirBnB, Homeaway, Wimdu, ecc.) ha determinato una crescita vertiginosa del settore delle locazioni per finalità turistiche, provocando una vera e propria rivoluzione del mercato dell'accoglienza turistica. Come qualsiasi innovazione, la diffusione di queste nuove forme di ospitalità ha portato con sé sia effetti positivi che negativi.

Tra i primi, si possono individuare le opportunità di integrazione del reddito delle famiglie e la possibilità che l'offerta di locazioni turistiche online vada ad integrare, in determinati contesti, un'offerta ricettiva che risulta insufficiente o inadeguata da parte delle strutture tradizionali.

In aggiunta a ciò, tra gli effetti positivi si è iniziato a parlare anche di *sharing economy* ovvero di un sistema economico in cui beni o servizi sono condivisi tra individui privati, gratis o a pagamento, attraverso Internet. Proprio l'idea di condivisione era inizialmente alla base della stessa piattaforma *Airbnb*, i cui fondatori si erano mostrati entusiasti di mettere a disposizione degli utenti uno strumento che consentisse di stringere nuove amicizie e conoscere nuove persone.

Questa filosofia della condivisione in qualche misura è poi passata in secondo piano a causa delle esternalità negative che la stessa produce: innanzitutto nei confronti delle strutture alberghiere ed extra-alberghiere già operanti sul territorio, che lamentano la “concorrenza sleale” di chi affitta il proprio immobile a turisti tramite le summenzionate piattaforme, affrontando costi e adempimenti amministrativi assai ridotti rispetto agli operatori professionali.

D'altro canto, e specialmente nelle città con maggiore affluenza turistica, si è posta la questione relativa all'impatto che le forme di ospitalità diffusa hanno sulla comunità, come la riduzione dello “*stock*” di abitazioni disponibili sul mercato immobiliare per chi vive, studia e lavora nelle città.

A ciò si aggiunge la necessità di evitare l'evasione fiscale particolarmente significativa in questo settore, nel quale manca una regolamentazione ed un censimento di tali strutture a fini fiscali.

Inoltre, in un'ottica che sottolinei quanto dello spazio urbano sia parte della categoria “beni comuni”, cioè di quelle “*cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona*”¹, la “industria del turismo” ha un impatto forte sulle città sia dal punto di vista sociale che ambientale, così come sottolineato da Rete Set Napoli.

¹ Disegno di legge delega “Delega al Governo per la modifica del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile nonché di altre norme collegate”, Commissione Rodotà. Sul tema della città e più in generale dello spazio urbano come bene comune: Cfr. Marella M.R., *Introduzione. La difesa dell'urban commons*, in *Oltre il pubblico e il privato – Per un diritto dei beni comuni* (a cura di Maria Rosaria Marella); A. Petrillo, *Ombre del comune: l'urbano tra produzione collettiva e spossessamento*, in *Oltre il pubblico e il privato – Per un diritto dei beni comuni* (a cura di Maria Rosaria Marella); Marella M.R., *L'uso dello spazio urbano fra questione proprietaria e accesso alla giustizia*, *Questione giustizia*, 2/2017; Marella M.R., “*Lo spazio urbano come bene comune*”, *Scienze del Territorio* 3, 2015, 78-87.

Dal primo punto di vista, per esempio, è evidente come la turistificazione provochi la disgregazione del tessuto sociale, un aumento del numero degli sfratti proporzionale a quello delle case vacanze, nonché progressivi processi di espulsione degli abitanti storici, in particolare delle fasce economicamente più vulnerabili.

Inoltre, preoccupano i possibili danni ambientali dovuti all'espansione delle infrastrutture funzionali ai flussi turistici, all'aumento dell'inquinamento prodotto da aeroporti e grandi navi ed alla produzione incontrollata di rifiuti.

Al fine di arginare i fenomeni citati, la rete SET (Sud Europa di fronte alla turistificazione) intende promuovere a livello internazionale una riflessione critica sulla turistificazione e un coordinamento di analisi e pratiche alternative.

Il parere affronterà la questione sotto un duplice profilo, pubblicistico e privatistico. Ciò consentirà di comprendere come, da un lato, le competenze istituzionali e, dall'altro, gli strumenti a disposizione dell'area privatistica, possano limitare l'attività di *Airbnb* all'interno di uno specifico territorio.

3. Intreccio di Competenze Istituzionali sulle locazioni turistiche

Il quesito posto richiede di verificare se il Comune di Napoli abbia a disposizione strumenti di azione per regolare il fenomeno di *Airbnb*: per rispondere a tale interrogativo, bisogna ricostruire le competenze affidate ai vari enti territoriali dalle fonti del diritto.

3.1. Competenze dello Stato e delle Regioni

Le locazioni ad uso turistico rientrano tra le locazioni ordinarie disciplinate dal Codice civile, la cui regolamentazione è materia di competenza legislativa esclusiva statale, essendo l'ordinamento civile ambito di azione che sottrae al legislatore regionale la possibilità di intervenire².

Nell'ottica di un'analisi che indagli il complesso quadro di competenze Stato-Regioni in tema di locazioni ad uso turistico, assume grande rilevanza la sentenza n. 84 del 2019 della Corte costituzionale del 11 aprile 2019, in cui la Consulta ha rigettato le questioni di legittimità sollevate sulla Legge Regionale Lombardia 7/2018.

Essa ha introdotto un codice identificativo di riferimento (CIR) da utilizzare nella promozione pubblicitaria di case e appartamenti per vacanze (CAV) e di alloggi dati in locazione per finalità turistiche, sia quando tale pubblicizzazione venga realizzata in modo tradizionale con scritti e stampati, sia quando ci si avvalga di piattaforme digitali.

Oltre a posare un primo tassello sulla regolamentazione delle case e degli appartamenti per vacanze, la sentenza rimarca il riparto delle competenze riguardante una potestà concorrente dello Stato e delle Regioni già affermata dalla modifica del Titolo V della Costituzione, in relazione a quei settori che presentano profili di interferenza con la materia residuale del turismo.

In particolare, la Corte ha ribadito il proprio costante orientamento³ che, in materia di locazioni con finalità turistiche, pur garantendo all'ordinamento civile (e quindi allo Stato) la competenza a regolamentare l'attività negoziale ed i suoi effetti, attribuisce al contempo alle Regioni la competenza a disciplinare gli aspetti turistici collegati a tali attività⁴.

Quanto all'organizzazione complessiva del settore, con riguardo alle funzioni attribuite agli altri enti territoriali (Comuni, Città Metropolitane e Province), si evidenzia che la Regione ha mantenuto un ruolo centrale nella programmazione e nel coordinamento dell'attività, ruolo che si esplica attraverso l'esercizio delle funzioni e dei compiti che riguardano: la programmazione dello sviluppo sostenibile

² Ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l) Cost., infatti, giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale e giustizia amministrativa sono materie di esclusiva competenza legislativa statale

³ *Ex multis* Sent. 80/2012; 245/2015; 176/2018.

⁴ Quello oggetto della sentenza n. 84 del 2019 è solo il più recente dei numerosi casi di conflitto tra Stato e Regione in questa materia; l'inerzia statale nel regolamentare il fenomeno delle locazioni turistiche⁴ ha infatti spinto diverse Regioni a stabilire autonomamente limiti ed obblighi, generando un contenzioso sia a livello amministrativo che costituzionale, che ha contribuito a frenare lo sviluppo degli interventi.

e competitivo del turismo e l'innovazione dell'offerta turistica regionale; l'omogeneità dei servizi e delle attività collegate all'offerta turistica regionale; la diffusione della conoscenza sulle caratteristiche dell'offerta turistica del territorio; l'organizzazione della raccolta, della elaborazione e della comunicazione delle statistiche regionali del turismo, delle rilevazioni e delle informazioni concernenti l'offerta e la domanda turistica.

In merito alla sentenza in questione, il CIR istituisce un codice identificativo di riferimento da assegnare agli alloggi locati per finalità turistiche e da utilizzare nella promozione pubblicitaria, prevedendo apposite sanzioni nel caso non vengano rispettate.

Tale strumento avrebbe il fine di inquadrare il diffuso fenomeno delle locazioni turistiche, non incidendo sulla sfera della libertà contrattuale che rimarrebbe disciplinata dal diritto privato.

Al riguardo, la Corte Costituzionale, nella sentenza 84/2019, rileva che *“il legislatore regionale (...) inteso creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche”*.

Questo codice, sottolinea la Corte, andrebbe richiesto una sola volta e non alla stipula di ogni contratto, al solo fine di individuare geograficamente e quantitativamente quali sono le unità abitate sul territorio regionale che fungono da locazioni turistiche senza, pertanto, determinare un aggravio né organizzativo né economico per il locatore.

Così concepito il CIR creerebbe un argine normativo entro cui far evolvere un fenomeno turistico nuovo, quale *Airbnb*, che sfugge ai controlli (intesi in senso ampio) senza invadere la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, essendo tale codice un adempimento puramente amministrativo, che agevolerebbe le attività di controllo delle autorità e che non inciderebbe sul rapporto tra locatore e locatario⁵.

3.3. Competenze di Città metropolitane e Province

In merito a Città Metropolitane e Province, l'entrata in vigore della Legge 7 aprile 2014, n. 56 *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”* (c.d. Legge

⁵ analogamente, l'esempio più recente di utilizzo di tale strumento è la legge della regione Campania del 7 agosto 2019 n. 16 che, all'articolo 13 (*“misure in materia di offerta turistica regionale”*), prevede l'istituzione di un codice unico identificativo delle strutture ricettive (c.d. cusr).

questo è volto a semplificare i controlli realizzati dalle autorità competenti sull'offerta turistica regionale, tramite l'individuazione della tipologia di struttura ricettiva e l'eventuale classificazione.

la definizione delle modalità di generazione, attribuzione e rilascio del codice identificativo da parte dei comuni territorialmente competenti e l'esercizio dei poteri sanzionatori sono stati definiti dalla giunta regionale con propria delibera. tali modalità sono consultabili: <http://www.regione.campania.it/assets/documents/manuale-turismo-web-censimento-strutture.pdf> e <http://turismoweb.regione.campania.it>

Del Rio) ha inciso notevolmente sul quadro normativo relativo alla ripartizione delle funzioni e competenze. La legge si compone di un unico articolo comprensivo di 151 commi.

Il comma 2 definisce le città metropolitane come enti territoriali di area vasta, alle quali sono affidate le funzioni fondamentali individuate ai commi da 44 a 46 e con finalità istituzionali generali, tra le quali: la cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana.

3.4. Competenze dei Comuni

A livello comunale le potenzialità di intervento derivano da attribuzioni disposte con legge regionale. Ciò, in concreto, si esplica nella possibilità, riconosciuta al Comune, di intervenire mediante regolamenti, adottati con delibera del Consiglio Comunale, nel settore dello sviluppo economico, tra i quali rientrerebbe anche il turismo.

Nel caso della Regione Campania, l'art. 5, comma 1, della L.R. Campania dell'8 agosto 2014 n. 18 (*Organizzazione del sistema turistico campano*), ad esempio, definisce le attribuzioni dei Comuni in materia di turismo, indicando in particolare lo svolgimento di vari compiti e funzioni, tra cui: alla lettera c), l'armonizzazione per l'erogazione dei servizi pubblici in funzione delle esigenze dei flussi turistici; d) l'organizzazione dei servizi turistici di base relativi all'accoglienza; e) l'attuazione delle procedure amministrative in materia di strutture ricettive e di agenzie di viaggi e turismo.

Nonostante vi sia l'assenza di una specifica ipotesi di regolamenti comunali, quali strumenti di regolamentazione del fenomeno di Airbnb, in chiave analogica assumono particolare interesse quei regolamenti che regolano il settore dell'esercizio di attività commerciali.

Una proposta in tal fine è stata recentemente avanzata dal Comune di Bologna che sta vagliando la possibilità di sfruttare il cosiddetto "Decreto Unesco" a limitazione del fiorire di alloggi turistici brevi in centro storico⁶.

Nello specifico, la soluzione prospettata consisterebbe in una sorta di congelamento dell'apertura di nuovi Airbnb in zone di particolare pregio culturale, similmente a quanto già accaduto per l'esercizio di attività commerciali con il Regolamento per l'esercizio del Commercio nelle aree urbane di particolare valore, approvato dal Consiglio Comunale in data 8 luglio 2019⁷, adottato in attuazione

6 Come verrà specificato in seguito, a Bologna, il Decreto Unesco è stato utilizzato per limitare gli esercizi commerciali, ma la stessa città ha ipotizzato una sua possibile estensione anche ad esercizi non commerciali (in merito, si riporta una dichiarazione del Sindaco <http://www.bolognatoday.it/cronaca/unesco-airbnb-comune-divieto-comune.html>).

7 Il regolamento, il cui raggio di azione è coincidente con l'ambito urbano "Nucleo di antica formazione" della città, come individuato nel Piano Strutturale Comunale (PSC), è estendibile, previo provvedimento motivato della Giunta, anche ad altre zone in cui sono situati beni storici per cui sussistano specifiche esigenze tutela. Nello specifico, il regolamento, in vigore dal 10 luglio 2019, vieta, per un periodo di 3 anni, l'insediamento di nuove attività appartenenti a tipologie espressamente elencate all'art. 2 quali nuovi esercizi commerciali del settore alimentare e di somministrazione di alimenti

del d.lgs. n. 222/2016⁸ (il sopraccitato “Decreto Unesco”), che permette ai sindaci di contenere l’apertura di esercizi commerciali in aree urbane di interesse storico, artistico, architettonico e ambientale⁹.

In conclusione, il Comune di Napoli potrebbe individuare tramite regolamento comunale zone di particolare valore culturale che possano limitare determinate attività, tra cui Airbnb, che pur non avendo natura commerciale, presentano una vocazione di servizio economicamente rilevante ormai non più occultabile.

e bevande, attività di internet point, money change, money transfer, phone center e “compro oro”, sale slot, attività di raccolta scommesse e installazione di apparecchi per la vincita in denaro.

⁸ L’art. 1, comma 4, del d.lgs. 222/2016 stabilisce espressamente che *“Per le finalità indicate dall’articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il comune, d’intesa con la regione, sentito il competente soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, può adottare deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione rilasciata ai sensi dell’articolo 15 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, l’esercizio di una o più attività di cui al presente decreto, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. I Comuni trasmettono copia delle deliberazioni di cui al periodo precedente alla competente soprintendenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e al Ministero dello sviluppo economico, per il tramite della Regione. Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministero dello sviluppo economico assicurano congiuntamente il monitoraggio sugli effetti applicativi delle presenti disposizioni.”*

⁹ Sempre relativo alla volontà di disciplinare in modo sostenibile il proliferare delle attività economiche, ma con delle possibili potenzialità applicative nel settore in questione, si segnala anche un altro regolamento comunale, in questo caso adottato nella città di Roma.

Con Delibera del 16 marzo 2010 n. 35, il Consiglio Comunale romano ha approvato il “Regolamento per l’esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande”, ai sensi della Legge Regionale 29 novembre 2006, n. 21 e del Regolamento Regionale 19 gennaio 2009, n. 1.

4. Profili di comparazione

5. Soluzione privatistica.

Come premesso, il quesito posto alla nostra attenzione riguarda la massiccia opera di “turistificazione” che sta progressivamente privando il centro storico di Napoli di immobili liberi, volti a soddisfare i bisogni abitativi tanto dei cittadini della zona quanto dei numerosi studenti e lavoratori fuori sede.

Com'è evidente, una tale situazione ha finito per compromettere la realizzazione del diritto all'abitare, diritto che, sebbene non espressamente sancito, ben può esser annoverato tra quelli costituzionalmente qualificati.

A tal proposito, l'art. 47 Cost. stabilisce che: *“La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese”*.

Dal punto di vista strettamente letterale, la norma non fa esplicito riferimento ad un diritto all'abitare tuttavia, l'esistenza di un più ampio “diritto all'abitare”, inteso come diritto a svolgere la propria esistenza in un *habitat* sano e dignitoso, ben può esser desunta da una lettura combinata dell'art. 47 con altre norme costituzionali, tra cui l'art. 2, in cui vengono riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili dell'uomo e in cui è imposto l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, sociale ed economica; l'art. art. 3 Cost. in cui è stabilito che stabilisce il principio dell'uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini; infine l'art. 42, comma II, Cost.: il quale afferma che la legge riconosce e garantisce la proprietà privata allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

Nel quadro delle norme sovranazionali che tutelano il diritto all'abitare, particolare rilievo assume l'art. 25 della Dichiarazione Universale ONU dei Diritti Umani, in cui è sancito il diritto di ogni individuo ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari¹⁰.

Date tali premesse, il diritto all'abitare che l'attività di *Airbnb*, direttamente o indirettamente, tende a ledere, può essere tutelato da una collaborazione nelle collettività della cittadinanza, coadiuvate da attività delle pubbliche amministrazioni territoriali.

Per far fronte alla problematica in esame, parrebbe, infatti, necessario porre delle limitazioni alla facoltà del proprietario rispetto a un possibile utilizzo dei propri immobili ai fini di locazioni

¹⁰ Universal Declaration of Human Rights, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 <https://www.ohchr.org/en/udhr/pages/Language.aspx?LangID=itn>

turistiche: in particolare, si ritiene che un'agevole ed efficace soluzione in tal senso possa essere introdotta direttamente attraverso lo strumento del regolamento condominiale.

Il regolamento condominiale, quale istituto giuridico, è disciplinato all'art. 1138 e ss. c.c. il quale, ai primi due commi, sancisce che nel caso in cui il numero dei condomini superi il numero di dieci, è necessaria la predisposizione di un regolamento che contenga una serie di norme relative all'uso delle cose comuni e la ripartizione delle spese, secondo i diritti e gli obblighi spettanti a ciascun condomino, nonché le norme per la tutela del decoro dell'edificio e quelle relative all'amministrazione.

Giova inoltre soffermarsi sulla struttura complessa che il regolamento condominiale può assumere. Esso, infatti, può avere origine e natura assembleare; oppure origine contrattuale e natura contrattuale; oppure, ancora, origine contrattuale e natura mista e, quindi, contenere clausole contrattuali ed assembleari.

In sintesi, il regolamento "assembleare" e il regolamento "convenzionale" differiscono per la natura delle clausole in essi previste.

Il criterio di distinzione dei due tipi di regolamento non è di carattere formale, bensì sostanziale in quanto ben può accadere che un regolamento contrattuale contenga clausole regolamentari.

Dunque, risulta preliminarmente necessario analizzare i criteri discretivi che sussistono tra clausole regolamentari e clausole contrattuali: una clausola ha natura regolamentare quando disciplina l'uso di un bene comune, ovvero dispone come, nell'ambito delle disposizioni legislative in materia condominiale, amministratore e condomini possano o debbano comportarsi¹¹; è di natura contrattuale, invece, la clausola che incide sui diritti dei singoli condomini, vietando particolari utilizzazioni delle cose comuni.

La differenza sul piano teorico ha risvolti pratici di particolare rilevanza.

Innanzitutto, l'eventuale inclusione e modificazione delle clausole contrattuali all'interno di un regolamento condominiale necessitano del consenso scritto di tutti i condomini. Al contrario, per la revisione delle norme regolamentari contenute in un regolamento contrattuale è sufficiente una deliberazione assembleare adottata con le maggioranze previste dall'art. 1138 c.c., come ormai pacificamente riconosciuto in giurisprudenza¹².

¹¹ È regolamentare la clausola che, senza vietare in modo assoluto la modificazione dell'estetica dell'edificio, disciplini colori, forme e dimensioni delle targhe che possono essere apposte sulla facciata dell'edificio in corrispondenza del portone d'ingresso.

Potrebbe avere natura regolamentare una clausola che limiti la possibilità del proprietario di attuare le attività di *Airbnb* nella sua proprietà, alle condizioni che, tuttavia, saranno esplicitate nelle pagine seguenti.

Per fare un ulteriore esempio, avrà natura contrattuale la clausola che vieta di parcheggiare automobili e motocicli all'interno del cortile condominiale. Oppure, ancora, quella che limita il potere di disposizione e godimento di unità immobiliari in proprietà esclusiva, impedendo specifiche destinazioni o particolari effetti.

¹² Cfr., *ex plurimis*, Cass. SS.UU. n. 943/99.

La Suprema Corte, infatti, sottolinea la distinzione tra clausole regolamentari e contrattuali e allo stesso tempo specifica, come già affermato in precedenza, che un regolamento contrattuale potrebbe contenere clausole di natura assembleare, come tali modificabili con la normale procedura di revisione del regolamento assembleare, prevista all'art. 1138 C.c..

Si può dunque affermare, come giurisprudenza della Cassazione¹³ ha in passato enunciato, che il regolamento condominiale si pone quale statuto della collettività condominiale *“come atto volto ad incidere con un complesso di norme giuridicamente vincolanti per tutti i componenti di detta collettività, su un rapporto plurisoggettivo concettualmente unico ed a porsi come fonte di obblighi e diritti non tanto per la collettività come tale, quanto, soprattutto, per i singoli condomini”*.

Ai fini del presente caso, è importante analizzare un ulteriore aspetto, che in uno studio complessivo della fattispecie in esame acquista un valore centrale: difatti, per quanto la disposizione di cui al primo comma dell'art. 1138 C.c. preveda una soglia di dieci condomini per l'obbligo di formazione del regolamento condominiale, nulla vieta dal testo della Legge ad un condominio con meno di dieci condomini non possa dotarsi di un regolamento condominiale di natura assembleare o contrattuale. Alla luce del descritto quadro normativo, parrebbe plausibile adottare un regolamento condominiale di natura contrattuale, in cui si limitino la facoltà dei proprietari di avviare attività di *Airbnb* all'interno delle proprie abitazioni.

Tale ultima affermazione trova peraltro conforto nella giurisprudenza della Cassazione, a specifiche condizioni che meritano di essere chiarite.

In una recente pronuncia¹⁴, relativa alla limitazione delle attività di B&B in un condominio, la Corte ritiene assimilabile il B&B a un hotel o affittacamere e, inoltre, asserisce chiaramente che è possibile imporre ai singoli proprietari il divieto di utilizzare le abitazioni con scopo diverso da quello strettamente abitativo, purché il regolamento condominiale sia contrattualizzato e adottato all'unanimità.

Nella citata sentenza, la Cassazione compie inoltre un esplicito richiamo ad un precedente della Corte costituzionale, rilevante ai nostri fini¹⁵, la quale si pronuncia sull'illegittimità costituzionale dell'art 45 della L.R Lombardia n.15/2007, ribadendo che l'assemblea dei condomini può imporre limitazioni se queste siano specificatamente accettate o nei singoli atti di acquisto o mediante approvazione del regolamento condominiale.

Pur riferendosi ad attività di B&B, che si distinguono dalle attività di *Airbnb* per la natura imprenditoriale della prima e per una sorta di integrazione al reddito della seconda, i citati orientamenti giurisprudenziali delineano degli aspetti utili alla costruzione di regolamenti condominiali contrattuali finalizzati alla limitazione, anche, delle attività di *Airbnb*¹⁶.

13 Cass. 29 novembre 1995 n. 12342.

14 Cassazione civile, sez. VI, n. 704 del 2015.

15 Corte Cost. n.369/2008.

16 Cfr. Cassazione civile, sez. VI, n. 704 del 2015.

il regolamento deve essere stato approvato all'unanimità dei condòmini presenti nell'edificio o accettato con la sottoscrizione del rogito notarile con cui il costruttore, all'atto della vendita, fa approvare non solo il contratto vero e

Inoltre, le clausole del regolamento condominiale di natura contrattuale possono imporre limitazioni ai poteri e alle facoltà spettanti ai condomini sulle parti di loro esclusiva proprietà purché siano enunciate in modo chiaro ed esplicito, e, inoltre, sono vincolanti per gli acquirenti dei singoli appartamenti, qualora nell'atto di acquisto si sia fatto riferimento al regolamento di condominio, che deve ritenersi conosciuto o accettato in base al richiamo o alla menzione di esso nel contratto¹⁷.

Una volta acclarata l'ammissibilità sul piano normativo e giurisprudenziale della limitazione della attività di *Airbnb*; ci si è prospettata la possibilità di individuare alcuni meccanismi premiali, volti ad incentivare la stipulazione di regolamenti condominiali con clausole contrattuali, come sopra esposto. A questo fine, si potrebbe ipotizzare, ad esempio, l'introduzione di significativi sgravi fiscali rispetto alla tassa sui rifiuti (TARI) che comporterebbe un diretto coinvolgimento del Comune di Napoli, competente in ambito fiscale ai sensi del D.Lgs n. 444 del 1997 e alla L. 147 del 2013¹⁸.

proprio, ma anche il regolamento di condominio, poiché la sola menzione ne presuppone la conoscenza e l'accettazione (Cass. 17886/2009; Cass. 10523/2003; Cass. 395/1993; Cass. 4905/1990; Cass. 19212/2016 e Cass. 22310/2016).

17 Cfr. Cassazione civile, sez. II, n. 6299 del 2015; nonché. Cassazione civile, sez. II, n. 19212 del 2016.

Inoltre, non è consentito non solo il ricorso all'analogia – cioè l'applicazione a casi analoghi a quelli espressamente sanciti dalla norma limitatrice – ma nemmeno ad una interpretazione “*estensiva*”.

Pertanto, “*Le restrizioni alle facoltà inerenti alla proprietà esclusiva contenute nel regolamento di condominio di natura contrattuale devono essere formulate in modo espresso o comunque non equivoco in modo da non lasciare alcun margine di incertezza sul contenuto e la portata delle relative disposizioni. Trattandosi di materia che attiene alla compressione di facoltà normalmente inerenti alle proprietà esclusive dei singoli condomini, i divieti e i limiti devono risultare da espressioni incontrovertibilmente rivelatrici di un intento chiaro, non suscettibile di dar luogo a incertezze e non possono quindi dar luogo ad un'interpretazione estensiva delle relative norme.*” (Cassazione Civile, sentenza del 20 luglio 2009 n. 16832).

¹⁸ Difatti, in base all'art. 52 D.Lgs n. 446 del 1997, in materia di potestà regolamentare generale delle province e dei comuni, il Comune di Napoli può “[...] disciplinare con proprio regolamento le proprie entrate, anche tributarie [...]”.

Inoltre, l'art 1 comma 660 della L. 147 del 2013 statuisce che “*Il comune può deliberare [...] ulteriori riduzioni ed esenzioni rispetto a quelle previste alle lettere da a) ad e) del comma precedente.*”

Tale prospettiva, peraltro, ci appare coerente in punto di ragionevolezza. Infatti, essa potrebbe limitare il ricorso a tali forme di locazione e, di conseguenza potrebbe ridurre, anche considerevolmente, la produzione di rifiuti relativa ai singoli appartamenti.

A ben vedere, una soluzione di questo tipo si collocherebbe in un più ampio quadro di massimizzazione della tutela ambientale attraverso una stretta collaborazione tra Comune e cittadini proprietari.

7. Conclusioni

Al termine del complesso iter logico-giuridico, sviluppato nel seguente parere, si possono trarre le seguenti conclusioni.

Da un lato, le locazioni ad uso turistico rientrano tra le locazioni ordinarie disciplinate dall'articolo 1571 c.c., la cui regolamentazione è materia di competenza legislativa esclusiva statale, essendo l'ordinamento civile ambito di azione che sottrae al legislatore regionale, dunque a livello statale si ravvisa la possibilità di intervenire attraverso accordi con le piattaforme in questione in attesa di una legge che si occupi in materia organica del fenomeno *Airbnb* e del "*home sharing*".

Inoltre, dal punto di vista regionale si ribadisce che esse hanno mantenuto un ruolo centrale nella programmazione e nel coordinamento dell'attività, tra cui la programmazione dello sviluppo sostenibile e competitivo del turismo e l'innovazione dell'offerta turistica regionale, dunque diventa importante vagliare la possibilità di imporre limiti di carattere amministrativo alle attività di *Airbnb*, così come accade per il Codice Identificativo di Riferimento (CIR) previsto dalla L. Reg. 7/2018 della Regione Lombardia.

Infine, per quanto concerne i Comuni si può concludere, invece, che essi possano introdurre strumenti di regolazione come il "Regolamento per l'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande" del Comune di Roma e il cd. Decreto Unesco del Comune di Bologna, tuttavia non più volti solamente alla limitazione delle attività commerciali, ma anche alle attività di locazione turistica.

Sul versante di carattere privatistico, d'altro canto, a seguito di una analisi della legislazione e della giurisprudenza in merito alle realtà condominiali è emersa la fattibilità di regolamenti condominiali di carattere contrattuale che con le proprie clausole limitino le attività di *Airbnb* all'interno di un condominio e affinché tali regolamenti siano adottati, si ravvisa la possibilità di una introduzione di incentivi fiscali, per esempio la "TARI", la cui disciplina è di competenza comunale.

Qui emergerebbe la possibilità di una autoregolamentazione da parte delle collettività condominiali in stretta collaborazione con il Comune.