

## PARTE PRIMA

**Corte Costituzionale**

RICORSO 18 febbraio 2019, n. 33

**Dichiarazione di illegittimità costituzionale art. 1 della Legge regionale 17 dicembre 2018, n. 57.****AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO****ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE****RICORSO EX ART. 127 COSTITUZIONE**

del **Presidente del Consiglio dei Ministri**, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC [roma@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:roma@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12.

**nei confronti**

della **Regione Puglia**, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della Legge Regionale Puglia n. 57 del 17 dicembre 2018, recante "Integrazione alla legge regionale 1 dicembre 2017, n. 49 (*Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico ai fini statistici*)", pubblicata nel B.U.R. n. 161 del 20 dicembre 2018, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 14 febbraio 2019.

\*\*\*

Con la Legge Regionale n. 57 del 17 dicembre 2018 indicata in epigrafe, che consta di un unico articolo, la Regione Puglia ha emanato le disposizioni integrative in tema di "*Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico ai fini statistici*", inserendo, dopo il Capo II, il Capo II-bis "*Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere*"; eccedendo dalla propria competenza regionale con conseguente lesione della competenza statale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato", di "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale" e di "ordinamento civile", in violazione dell'articolo 3 e dell'articolo 117, comma 2, lettere g), h) e l), della Costituzione.

E' avviso del Governo che, con la Legge Regionale n. 57/18 citata e, in particolare, con la norma denunciata in epigrafe, la Regione Puglia abbia, quindi, ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale predetta, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

**MOTIVI**

**L'articolo 1 della Legge Regionale 17 dicembre 2018, n. 57 citata viola gli articoli 3, 117, comma 2, lettere g), h) e l), della Costituzione in relazione al D.Lgs. 25 maggio 2001, n. 79 e alla legge 9 dicembre 1998, n. 431.**

**1.1.** L'articolo 1 della Legge Regione Puglia 17 dicembre 2018, n. 57 citata modifica la Legge Regionale Puglia

1° dicembre 2017, n. 49, contenente la *“Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico ai fini statistici”*, introducendo il Capo II-bis *“Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere”*, che consta degli articoli 10 bis, 10 ter, 10 quater, 10 quinquies e 10 sexties.

L'articolo 10 bis, *Soggetti destinatari*, dispone che *“1. Sono soggetti alle disposizioni del presente capo tutte le strutture turistiche ricettive non alberghiere tra cui sono compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo). 2. Le locazioni turistiche sono gli alloggi dati in locazione, in tutto o in parte, per finalità esclusivamente turistiche, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), della l. 431/1998, e sono strutture ricettive non alberghiere alle quali si applicano solo le disposizioni di cui al presente capo”*.

L'articolo 10 ter, recante la *“Istituzione registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere”*, prevede che *“1. Al fine della conoscenza dell'offerta turistica regionale è istituito il Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere che attribuisce il “Codice identificativo di strutture (CIS).” 2. Con deliberazione, da adottarsi entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni, la Giunta regionale disciplina le modalità attuative e di gestione del Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere.*

L'articolo 10 quater, recante il *“Codice identificativo di struttura (CIS)”*, dispone che *“1. Al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, la pubblicità, la promozione e la commercializzazione dell'offerta delle strutture non alberghiere, con ascrizioni o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato, devono indicare apposito codice identificativo di struttura (CIS) di ogni singola unità ricettiva. 2. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività dei soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 10 bis., pubblicano il CIS sugli strumenti utilizzati. 3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali o amministrative previste da altre disposizioni di legge, per la violazione delle disposizioni di cui al presente capo si applicano le sanzioni amministrative di cui ai commi 4 e 5. 4. I soggetti che non ottemperano correttamente all'obbligo di cui al comma 1, ovvero che contravvengono all'obbligo di riportare il CIS o che lo riportano in maniera errata o ingannevole sono soggetti alla sanzione pecuniaria da euro 500 a euro 3.000 per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata. 5. I soggetti che non ottemperano correttamente all'obbligo di cui al comma 2, ovvero che contravvengono all'obbligo di pubblicare il CIS o che lo riportano in maniera errata o ingannevole sono soggetti alla sanzione pecuniaria da euro 250 a euro 1.500 per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata.”*

L'articolo 10 quinquies, recante *“Vigilanza e controlli”*, dispone che *“1. Le funzioni di vigilanza, di controllo, di contestazione e di irrogazione delle sanzioni amministrative di cui al presente capo sono esercitate dai comuni territorialmente competenti, ferme restando la competenza dell'autorità di pubblica sicurezza e dell'autorità sanitaria nei relativi settori, sia in via autonoma, nell'ambito dei poteri attribuiti dalla vigente legislazione, che su impulso della Sezione regionale competente in materia di turismo. 2. Al fine di contrastare forme illegali di ospitalità, la Sezione regionale competente in materia di turismo e i comuni territorialmente competenti verificano il rispetto degli obblighi di cui al presente capo, anche attraverso il monitoraggio periodico e la verifica dei dati delle strutture ricettive e delle unità immobiliari offerte in locazione occasionale/e a fini ricettivi rilevabili attraverso i siti e i canali an-fine di promozione e commercializzazione delle strutture e unità immobiliari medesime. 3. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dai comuni sono incamerati dagli stessi a titolo di finanziamento delle funzioni svolte.”*

L'articolo 10 sexties, recante *“Decorrenza dell'obbligo di indicazione o pubblicazione del CIS”*, prevede che *“1. La data di decorrenza dell'obbligo di indicare o di pubblicare il codice identificativo di struttura (CIS) per ogni singola unità ricettiva pubblicizzata con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato sarà determinata dal provvedimento di cui al comma 2 dell'articolo 10 ter.”*

**1.2.** Le disposizioni richiamate contrastano con la normativa statale dettata sia dal D.Lgs. n. 79/2011 citato, contenente il *“Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma*

dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio" (c.d. "Codice del Turismo"), sia dalla legge n. 431/1998 citata, contenente la "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo".

In particolare, l'articolo 53 del D.Lgs. n. 79/2011 citato, contenuto nel Capo II "Delle locazioni turistiche", in tema di "locazioni ad uso abitativo per finalità turistiche", dispone, infatti, che «gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in tema di locazione», coerentemente, peraltro, con il disposto dell'articolo 1, comma 2, lett. c), della legge n. 431 del 1998 citata, come modificato dall'articolo 2, comma 2, lett. a), della legge 8 gennaio 2002, n. 2, in base al quale "le disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 4, 7, 8 e 13 della presente legge non si applicano agli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche", rimandando, pertanto, alla disciplina delle locazioni contenuta nel codice civile.

**1.3.** Le impugnate disposizioni contenute nella Legge Regionale n. 57/2018 citata sono, dunque, illegittime nella misura in cui contrastano con la richiamata normativa statale di cui al D.Lgs. n. 79/2011 e alla legge n. 431/1998 citati e integrano la disciplina del codice civile in tema di locazioni turistiche.

Le citate disposizioni regionali risultano, pertanto, emanate in violazione della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" di cui all'articolo 117, comma 2, lett. l), della Costituzione.

La competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento civile» riguarda i rapporti di diritto privato e, dunque, i rapporti di norma oggetto di disciplina da parte del codice civile e si giustifica con l'esigenza di garantirne uniformità di disciplina sull'intero territorio nazionale, anche nel rispetto del principio costituzionale di eguaglianza (sentenze n. 1 del 2016, punto 7.1. del *Considerato in diritto* e n. 131 del 2013, punto 3. del *Considerato in diritto*).

Le disposizioni impugnate di cui agli articoli 10 *bis*, 10 *ter* e 10 *quater* integrano la disciplina del codice civile con un precetto in esso non contemplato e regolano rapporti contrattuali tra le parti, che, invece, attengono all'ordinamento civile, materia riservata allo Stato in base all'articolo 117, comma 2, lett. l), della Costituzione, disciplinando la fattispecie in modo differente dalla normativa statale e dalla corrispondente attività di locazione turistica.

E', del resto, principio costantemente affermato dalla giurisprudenza che, nelle materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, la regolamentazione statale in base all'articolo 117, comma 2, lett. l), pone un limite diretto a evitare che la norma regionale incida su un principio dell'ordinamento civile (sentenza n. 369 del 2008) e che l'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che, nell'ambito dell'ordinamento civile, disciplinano i rapporti giuridici tra privati, deve ritenersi una applicazione del principio di uguaglianza (sentenze n. 189, n. 95 e n. 24 del 2007).

**1.4.** Le norme introdotte dalla Legge Regionale n. 57/2018 citata violano le già richiamate disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 79/2011 e nella legge n. 431/1998 citati, poiché forniscono una definizione di «locazioni turistiche» che parifica «gli alloggi dati in locazione, in tutto o in parte, per finalità esclusivamente turistiche ai sensi dell'art. l, comma 2, lett. c) della l. n. 431/1998» alle strutture ricettive non alberghiere (articolo 10 *bis*, comma l, citato).

Inoltre, ai fini della conoscenza dell'offerta turistica regionale, le norme regionali impugnate istituiscono un Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere con l'attribuzione di un "Codice identificativo di struttura" (CIS) (articolo 10 *ter*, comma 1, citato) e all'articolo 10 *quater*, comma 1, si prevede per tutte le strutture ricettive non alberghiere e, quindi, anche per le «locazioni turistiche», l'obbligo di indicazione di un apposito codice identificativo di struttura (CIS), limitato al solo territorio regionale, che dovrà obbligatoriamente essere citato al fine di agevolare i controlli in tutti i supporti di pubblicizzazione e commercializzazione dell'offerta utilizzati (digitali, scritti, stampati).

Si tratta, quindi, di una modalità non prevista non solo dalla normativa del codice civile alla quale comunque rimanda, ma anche dalle stesse norme, l'articolo 53 del D.Lgs. n. 79/2011 e la legge n. 431/1998, sebbene quest'ultima sia richiamata nella Legge Regionale n. 57/2018 citata.

Il rapporto di locazione - che è un rapporto tra privati - viene, dunque, indebitamente assimilato, attraverso l'obbligo di indicazione di detto codice CIS, a una vera e propria attività economica di tipo turistico-ricettivo (struttura ricettiva non alberghiera) con tutte le conseguenze che da ciò derivano e, peraltro, nel solo territorio della Regione Puglia; risultando, pertanto, lesivo del principio di uguaglianza e della competenza statale in materia di ordinamento civile, violando gli articoli 3 e 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

**1.5.** La normativa regionale introdotta dalla Legge Regionale n. 57/2018 citata prevede, poi, espressamente, per la violazione delle richiamate norme, sanzioni pecuniarie per la violazione dell'obbligo di riportare il CIS o che lo riportano in maniera errata o ingannevole da euro 500 a euro 3000 (articolo 10 *quater*, comma 4, citato); da un minimo di 250 a un massimo di 1.500 euro per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata priva del CIS o che lo riportano in maniera errata o ingannevole (articolo 10 *quater*, comma 5, citato).

La Legge Regionale n. 57/18 citata dispone, poi, che le funzioni di vigilanza, di controllo e di irrogazione delle sanzioni amministrative saranno esercitate dai Comuni, ferma restando la competenza dell'autorità di pubblica sicurezza e dell'autorità sanitaria nei settori di pertinenza a mente (articolo 10 *quinqües*) in base al quale, appunto, "*Le funzioni di vigilanza, di controllo, di contestazione e di irrogazione delle sanzioni amministrative di cui al presente capo sono esercitate dai comuni territorialmente competenti, ferme restando la competenza dell'autorità di pubblica sicurezza e dell'autorità sanitaria nei relativi settori, sia in via autonoma, nell'ambito dei poteri attribuiti dalla vigente legislazione, che su impulso della Sezione regionale competente in materia di turismo*".

Tale previsione è invasiva della competenza esclusiva statale nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato" e nella materia "ordine pubblico e sicurezza" di cui all'articolo 117, comma 2, lett. g) e h), della Costituzione, in quanto, impropriamente, rinvia il controllo e la vigilanza alla competenza dell'Autorità di pubblica sicurezza "nei relativi settori", prevede che l'attività di controllo possa essere svolta dalla medesima Autorità "su impulso della Sezione regionale competente in materia di turismo".

Con tale determinazione la norma Regionale attribuisce a organi e amministrazioni dello Stato compiti ulteriori rispetto a quelli individuati con la legge statale, in violazione dei limiti alla potestà legislativa a essa Regione spettante (sentenza n. 134 del 2004, punto 3. del *Considerato in diritto*).

L'articolo 1 della legge Regione Puglia n. 57/2018 citata, nella parte in cui introduce gli articoli 10 *bis*, 10 *ter*, 10 *quater*, 10 *quinqües* e 10 *sexties* nella Legge Regionale n. 49/2017 citata, viola gli articoli 3 e 117, comma 2, lett. g), h) e l), della Costituzione.

\*\*\*

Per i suesposti motivi si conclude perché l'articolo 1 della Legge Regionale Puglia n. 57 del 17 dicembre 2018, recante "*Integrazione alla legge regionale 1 dicembre 2017, n. 49 (Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico ai fini statistici)*", indicata in epigrafe, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 14 febbraio 2019.

Roma, 18 febbraio 2019

Il Vice Avvocato Generale dello Stato  
Gabriella PALMIERI

L'Avvocato dello Stato  
Francesca MORICI