

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 26 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

(GU n. 19 del 2019-05-08)

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato, codice fiscale n. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC

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'art. 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'art. 3 e dell'art. 117, comma 2, lettere g), h) e l), della Costituzione.

E' avviso del Governo che, con la legge regionale n. 57/2018 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

M o t i v i

L'art. 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 decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 79, e alla legge 9 dicembre 1998, n. 431.

1.1. L'art. 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'art. 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 finalita' esclusivamente turistiche, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 431/1998, e sono strutture ricettive non alberghiere alle quali si applicano solo le disposizioni di cui al presente capo».

L'art. 10-ter, recante la «Istituzione Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere», prevede che:

«1. Al fine della conoscenza dell'offerta turistica regionale e' 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 modalita' attuative e di gestione del Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere».

L'art. 10-quater, recante il «Codice identificativo di struttura (CIS)», dispone che:

«1. Al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, la pubblicita', la promozione e la commercializzazione dell'offerta delle strutture non alberghiere, con ascritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato, devono indicare apposito codice identificativo di struttura (CIS) di ogni singola unita' ricettiva.

2. I soggetti che esercitano attivita' di intermediazione immobiliare, nonche' quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attivita' dei soggetti di cui al comma dell'art. 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 attivita' 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 attivita' pubblicizzata, promossa o commercializzata.».

L'art. 10-quinquies, recante «Vigilanza e controlli», dispone che:

«1. Le finzioni 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'autorita' di pubblica sicurezza e dell'autorita' 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 ospitalita', 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 unita' immobiliari offerte in locazione occasionale a fini ricettivi rilevabili attraverso i siti e i canali on-line di promozione e commercializzazione delle strutture e unita' immobiliari medesime.

3. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dai comuni sono incamerati dagli stessi a titolo di finanziamento

delle funzioni svolte.».

L'art. 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 unita' ricettiva pubblicizzata con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato sara' determinata dal provvedimento di cui al comma 2 dell'art. 10-ter.».

1.2. Le disposizioni richiamate contrastano con la normativa statale dettata sia dal decreto legislativo n. 79/2011 citato, contenente il «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonche' attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprieta', contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio» (cosiddetto «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'art. 53 del decreto legislativo n. 79/2011 citato, contenuto nel capo II «Delle locazioni turistiche», in tema di «locazioni ad uso abitativo per finalita' turistiche», dispone, infatti, che «gli alloggi locati esclusivamente per finalita' turistiche in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in tema di locazione», coerentemente, peraltro, con il disposto dell'art. 1, comma 2, lettera 1) della legge n. 431 del 1998 citata, come modificato dall'art. 2, comma 2, lettera 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 finalita' 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 decreto legislativo 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'art. 117, comma 2, lettera 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 uniformita' 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'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, disciplinando la fattispecie in modo differente dalla normativa statale e dalla corrispondente attivita' 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'art. 117, comma 2, lettera 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'uniformita' 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 decreto legislativo 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. 1, comma 2, lettera c) della legge n. 431/1998» alle strutture ricettive non alberghiere (art. 10-bis, comma 1, 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) - (art. 10-ter, comma 1, citato) e all'art. 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'art. 53 del decreto legislativo 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, lettera 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 3.000 (art. 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 (art. 10-quater, comma 5, citato).

La legge regionale n. 57/2018 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 (art. 10-quinquies) 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'art.

117, comma 2, lettere g) e h), della Costituzione, in quanto, impropriamente, rinvia il controllo e la vigilanza alla competenza dell'Autorita' di pubblica sicurezza «nei relativi settori», prevede che l'attivita' di controllo possa essere svolta dalla medesima Autorita' «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 potesta' legislativa a essa regione spettante (sentenza n. 134 del 2004, punto 3, del considerato in diritto).

L'art. 1 della legge Regione Puglia n. 57/2018 citata, nella parte in cui introduce gli articoli 10-bis, 10-ter, 10-quater, 10-quinquies e 10-sexties nella legge regionale n. 49/2017 citata, viola gli articoli 3 e 117, comma 2, lettera g), h) e l), della Costituzione.

P.Q.M.

Per i suesposti motivi si conclude perche' l'art. 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 nonche' delle attivita' 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: Palmieri

L'Avvocato dello Stato: Morici