



Policy paper

MACERATA, lì 25 ottobre 2024

All'Attenzione del Tavolo di lavoro
Una regolamentazione per le locazioni turistiche

Policy Paper: una regolazione delle locazioni turistiche per Venezia

1. Introduzione

Questo *policy paper* offre alcune indicazioni essenziali per una regolazione del fenomeno dei c.d. “affitti brevi” nel contesto veneziano, che vogliono essere un primo contributo tecnico al dibattito che si svolgerà nel Tavolo di lavoro dedicato a “*Una regolamentazione per le locazioni turistiche*”, coordinato da Nicola Pellicani, nell’ambito della giornata “*La casa è un diritto!*”, organizzata dal Partito Democratico di Venezia, il 26 ottobre 2024, presso il Centro Culturale Candiani (Mestre).

Il lavoro di analisi e proposta è improntato a un principio di realtà e si confronta pertanto con gli strumenti di cui dispone *attualmente* l’amministrazione comunale veneziana: non saranno oggetto di analisi né quella che potrebbe essere una possibile regolazione ideale né le auspicabili iniziative che sarebbero chiamati ad assumere soggetti istituzionali differenti dal Comune di Venezia.

Il *focus* sarà quindi tutto sul c.d. “emendamento Pellicani”, ossia l’**art. 37 bis del decreto-legge del 17/05/2022 n. 50**, convertito con modifiche con legge n. 91 del 15/07/2022, recante *Misure per favorire l’incremento dell’offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata nella città storica di Venezia* (vedi testo *infra*).

Com’è noto, si tratta di una norma speciale per il Comune di Venezia, la quale al momento – pur scontando una formulazione complessa, resa non sempre lineare per le vicende legate alla sua approvazione (che ha visto un’ampia, ma parziale riscrittura governativa della proposta formulata dall’on. Pellicani) – risulta l’unica che consenta espressamente a un’amministrazione





locale, nell'ordinamento giuridico italiano, di introdurre limitazioni alla diffusione delle locazioni brevi per la tutela del mercato delle locazioni di lungo periodo.

Sotto questo profilo, va senz'altro evidenziato come l'attuale amministrazione, con la proposta di regolamento presentata giovedì 24 ottobre 2024, abbia inteso piuttosto introdurre regole accessorie, volte a garantire soprattutto un miglioramento qualitativo delle attività di locazione breve, più che limitarne la diffusione a beneficio della residenzialità.

Il testo di legge

Art. 37 bis - Misure per favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata nella città storica di Venezia

1. Al fine di favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico nonché di tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale la cui salvaguardia è obiettivo di preminente interesse nazionale ai sensi della legge 16 aprile 1973, n. 171, il comune di Venezia può:

a) integrare i propri strumenti urbanistici con specifiche disposizioni regolamentari per definire, in modo differenziato per ambiti omogenei, con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna veneziana, i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve di cui all'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. Le disposizioni regolamentari stabiliscono i limiti e i presupposti di cui al primo periodo nel rispetto dei principi di proporzionalità, di trasparenza, di non discriminazione e di rotazione, tenendo conto della funzione di integrazione del reddito esercitata dalle locazioni brevi per i soggetti che svolgono tale attività in relazione a una sola unità immobiliare;

b) stabilire, con specifiche disposizioni regolamentari, che lo svolgimento dell'attività di cui alla lettera a) per una durata superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare sia subordinato al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile.

2. Il regolamento comunale di cui al comma 1 è aggiornato periodicamente in considerazione dell'andamento della popolazione residente ed è adottato nel rispetto delle disposizioni regionali vigenti in materia.

2. Individuazione della *ratio legis*

Un primo passaggio essenziale per esplorare le possibilità offerte dalla norma in esame è identificare le finalità perseguite con l'intervento dal legislatore, la c.d. **ratio legis**. In questo caso, le finalità risultano esplicitate nel primo comma dell'art. 37 bis, esentando l'interprete da più complesse e articolate ricostruzioni in via interpretativa.





Le misure che il Comune di Venezia può adottare ai sensi del comma 1, lett. a) e b), **devono** essere dirette «[a] fine di **favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione** per uso residenziale di lunga durata e la **residenzialità nel centro storico** nonché di **tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale...**».

Giova evidenziare che non si tratta di una possibilità per il Comune di perseguire tali fini e non altri, ma di un **preciso obbligo legislativo**. Il fondamento del potere regolamentare del Comune risiede infatti nell'art. 37 *bis*, al quale l'amministrazione locale deve conformarsi in virtù del principio di legalità amministrativa. Inoltre – anche alla luce dei riferimenti espressi agli «strumenti urbanistici» – l'art. 37 *bis* deve intendersi quale norma che introduce **strumenti conformativi** (di limitazione) della proprietà privata immobiliare ai sensi dell'art. 42, comma 2, Cost. e deve essere quindi interpretato in modo restrittivo.

In breve, il perseguimento di fini differenti o ulteriori rispetto a quelli espressamente indicati dall'articolo di legge in questione deve ritenersi illegittimo.

Sotto questo profilo risulta quanto meno problematica e potenzialmente esposta a censure di legittimità la proposta di "Regolamento per lo svolgimento di attività di locazione esclusivamente per finalità turistiche per un periodo superiore a 120 giorni anche non consecutivi ad anno solare", presentata giovedì 24 ottobre 2024 dalla Giunta comunale.

*Tanto le finalità generali dichiarate all'art. 1, comma 2, quanto le concrete misure previste (accoglienza in persona, obblighi di informazione, allestimento e dotazioni, comunicazione delle regole di civile convivenza) non appaiono infatti congruenti con le finalità espressamente enunciate nell'art. 37 *bis*, comma 1, ossia quelle di «favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico nonché di tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale».*

In particolare, la proposta di regolamento dichiara voler «realizzare effetti complementari finalizzati alla regolazione ed al miglioramento qualitativo delle attività che si svolgono nel territorio comunale minimizzandone gli impatti sul tessuto urbano e sui servizi garantendone allo stesso tempo la compatibilità con la vita dei residenti salvaguardando le ragioni di pubblico interesse, tra le quali l'ordine pubblico, la sicurezza urbana, la sanità pubblica, la tutela dell'ambiente urbano, la conservazione del patrimonio storico artistico e architettonico di rilevanza mondiale». Si tratta di finalità all'evidenza in parte ulteriori, in parte difficilmente riconducibili – specie alla luce della declinazione datane nelle misure concrete – alla ratio principale della norma istitutiva del potere regolamentare del Comune (se non a prezzo di faticose interpretazioni estensive). Non per caso chi ha redatto il testo ha ritenuto di far riferimento a "effetti complementari", senza però richiamare e perseguire le finalità principali della norma, che restano sfumate sullo sfondo.

Benché articolate su tre livelli – ossia: 1) *favorire l'incremento di alloggi in affitto di lungo periodo*; 2) *favorire la residenzialità nel centro storico*; 3) *tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale* –, le finalità indicate dall'art. 37 *bis* possono invero ricondursi essenzialmente ad un unico obiettivo globale, ovvero la salvaguardia della **vitalità della comunità veneziana**.

Deve infatti ritenersi, in virtù di un'interpretazione sistematica del testo, che con il riferimento alla tutela del patrimonio culturale veneziano in senso lato (*storico-artistico e ambientale*) si sia inteso aderire ai più recenti sviluppi nella disciplina della tutela dei beni culturali, sia sul piano nazionale che internazionale, in virtù dei quali si è andato riconoscendo un valore primario anche alla tutela della vitalità dei centri storici (si v. ad es. la tutela dei locali storici e delle attività tradizionali), nonché di forme di cultura immateriale.

Questa impostazione, che salda obiettivi di tutela del patrimonio culturale e salvaguardia della comunità cittadina, è viepiù confermata dal riferimento espresso alla Legge speciale per Venezia del 1973 – «...la cui salvaguardia è obiettivo di preminente interesse nazionale ai sensi



della legge 16 aprile 1973, n. 171...» –, giacché la stessa legge, *sub* art. 1, comma 2, identifica tra le proprie finalità generali proprio l'assicurazione della «**vitalità socioeconomica**» della città.

Tenendo saldamente in considerazione la *ratio* così individuata, si può dunque procedere con l'esame delle potenzialità espresse dalla norma.

3. L'ambito di applicazione

L'ambito di applicazione delle misure deve ritenersi potenzialmente esteso a **tutto il territorio comunale**.

Da un lato, lo si desume dal fatto che il potere è riconosciuto al Comune di Venezia senza ulteriori specificazioni e/o limitazioni della portata; dall'altro lato, l'introduzione di limitazioni, eventualmente graduate, su tutto il territorio comunale è suggerita dall'opportunità di evitare che le attività di locazione turistica breve, limitate nelle zone centrali, si "spostino" e vadano a incidere negativamente sul mercato delle locazioni di lungo periodo nelle aree immediatamente attigue. Fenomeni di questo tipo sono stati osservati sia in contesti lontani da quello italiano (noto è il caso di New Orleans) sia in quello italiano (ad es. a Firenze in seguito al blocco introdotto per il centro storico sito UNESCO).

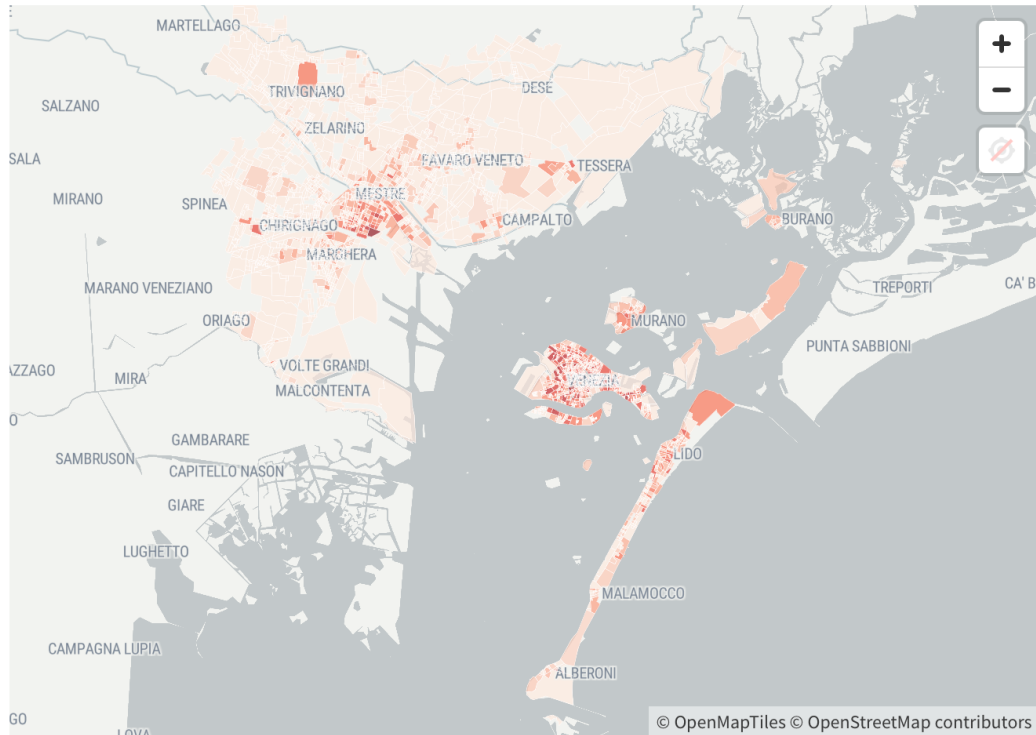
Va precisato, tuttavia, che gli interventi previsti alla lettera a) dell'art. 37 *bis*, comma 1, devono essere attuati «**in modo differenziato per ambiti omogenei**». Ciò, oltre a confermare che, in via di massima, tutti gli Ambiti Territoriali Omogenei (d'ora in poi A.T.O.) possono essere oggetto di intervento, suggerisce anche come in alcuni le misure adottate debbano essere più incisive, mentre in altri meno, in ragione della disomogenea distribuzione delle locazioni turistiche brevi sul territorio comunale (con la gran parte delle locazioni concentrate nell'A.T.O. 1: Venezia Città Antica, che conta al 10/10/2024 ben 22.546 posti letto in locazione turistica su un totale comunale di 31.542).

In fase di prima attuazione della norma, pare opportuno fare riferimento agli A.T.O. già previsti dagli strumenti urbanistici veneziani.

Nella stessa lettera a) si legge, altresì, l'inciso «**con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna veneziana**». Con questo riferimento, il legislatore ha voluto verosimilmente rimarcare quali siano le aree cittadine interessanti in misura più significativa dal fenomeno delle locazioni turistiche brevi, andando a vincolare il Comune – qualora dovesse predisporre lo strumento regolatorio – a considerare necessariamente tali aree e a disporre per le stesse una regolazione più rigorosa rispetto a quella eventualmente prevista per le altre.

Sotto questo profilo, suscita perplessità la scelta dell'attuale amministrazione di limitare l'ambito applicativo della proposta di regolamentazione alla sola Città Antica.

POSTI LETTO IN LOCAZIONE TURISTICA 0 282



Dati aggiornati al 10/10/2024

Fonti: Dati aggiornati quotidianamente sulle strutture turistiche a Venezia: [Portale GeoIDS](#) • Dati aggiornati quotidianamente sulla popolazione a Venezia: [Stime giornaliere Anagrafe Comune di Venezia](#)

Nota: I posti letto ad uso turistico includono i posti letto in locazione turistica.

Tenendo conto della nozione urbanistica di “centro storico”, gli A.T.O. che *devono* essere interessati da una regolazione più rigorosa sono: A.T.O. 1: Venezia Città Antica; A.T.O. 2: Insediamenti centrali di Mestre e Marghera; A.T.O. da 7 a 10: Laguna di Venezia, Isola di Murano, Isole di Burano, Mazzorbo e Torcello; Isole di S. Erasmo e Vignole.

I dati aggiornati sulla distribuzione e la mappa possono essere meglio consultati al seguente link: <https://ocio-venezia.it/report/gli-squilibri-del-turismo-veneziano>

4. I possibili interventi

Venendo ai possibili interventi, va innanzitutto evidenziato come il piano sia quello **urbanistico**. Lo indicano non solo il riferimento espresso all'integrazione degli «strumenti urbanistici con specifiche disposizioni regolamentari» di cui alla lett. a) art. 37 *bis*, comma 1, ma pure il richiamo alla «destinazione d'uso» e alla «categoria funzionale» di cui alla lett. b) art. 37 *bis*,



comma 1. Trattasi, infatti, com'è noto, di categorie proprie della pianificazione urbanistica, per cui il riferimento invero generico a «specifiche disposizioni regolamentari» deve comunque intendersi riferito agli strumenti urbanistici comunali.

Altro aspetto che va messo in luce è che non vi è necessariamente alternatività tra le tipologie di intervento descritte alle lett. a) e b), mancando un'espressa indicazione in tal senso nella disposizione. Deve ritenersi, pertanto, che il Comune possa decidere discrezionalmente di adottare entrambe o una sola delle due tipologie di **interventi** (che possono dunque essere **alternativi** o **complementari**).

4.1. Lettera A: limiti massimi e i presupposti

La lett. a) consente al Comune di «definire (...) i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve».

Nonostante la norma sia estremamente concisa nell'indicazione degli interventi di integrazione degli strumenti urbanistici che può disporre il Comune, un'interpretazione teleologica della norma consente di sostenere che:

- 1) quanto ai **limiti massimi**, questi vadano intesi quali limiti massimi al numero di immobili che possono essere destinati all'attività di locazione breve. In questo modo, infatti, nell'ottica di «favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico», si evita che il patrimonio abitativo sia trasferito dal mercato residenziale a quello turistico-ricettivo oltre una certa soglia, evidentemente ritenuta accettabile o sostenibile. La definizione di questa soglia – differenziata tra A.T.O. – risulta l'aspetto più delicato dell'attuazione dell'art. 37 bis, comma 1, lett. a) (v. par. 5).
- 2) quanto ai **presupposti**, in assenza di ulteriori specificazioni, possano essere previste condizioni idonee a «favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico».

In via meramente esemplificativa, si possono ipotizzare **presupposti** che:

- i. identifichino una **certa categoria di immobili con particolari caratteristiche**, escludendo invece altre categorie di immobili dalla possibilità di essere destinati alla locazione breve, i quali restando pertanto appannaggio dei soli residenti;
 - ii. descrivano una specifica **relazione rispetto ad altri immobili**, evitando ad esempio che interi palazzi siano trasformati in locazioni brevi;
 - iii. implicino la **destinazione di altri immobili a «locazione per uso residenziale di lunga durata»**, promuovendo così la conversione o il mantenimento di immobili per affitto residenziale.
-
- i. La previsione di presupposti che identifichino una certa categoria di immobili con particolari caratteristiche, ad es. solo con una certa metratura o ad un certo piano, consentirebbe di destinare a locazione breve solo quelle abitazioni che risultino, di norma, meno idonee alla residenzialità, riservando invece il resto del patrimonio abitativo alle necessità dei residenti. Un'ipotesi potrebbe essere quella di consentire la



locazione breve solo nelle unità immobiliari site ai piani terra, in genere umidi, poco luminosi o esposti all'acqua alta, oppure in immobili di dimensioni ridotte (ad es. inferiori a mq 45).

Pur astrattamente praticabile, questa strada pone non indifferenti problemi sia sul lato dei conduttori sia su quello dei locatori. Si corre il rischio, infatti, di penalizzare alcune categorie (ad es. anziani e persone con ridotta capacità motoria, giovani coppie, famiglie unipersonali, ecc.), che potrebbero essere ulteriormente limitate nell'accesso ad un'abitazione che risponda alle loro necessità in termini economici e di accessibilità fisica. E si prospetta pure una diseguale distribuzione tra i proprietari del peso della regolazione.

- ii. L'introduzione di presupposti che descrivano una specifica relazione con altri immobili appare particolarmente utile per evitare, in via diretta, un'eccessiva densità di unità immobiliari destinate a locazione breve e utile a limitare, in via indiretta, il numero assoluto di immobili che possono essere concretamente "trasformati" in locazione breve.

Una norma di questo tipo risulta peraltro già prevista nel Regolamento Edilizio del Comune di Venezia: l'art. 42 prevede infatti, tra l'altro, che «Negli edifici costituiti da due o più unità immobiliari ad uso residenziale sono ammesse più unità immobiliari residenziali che svolgono attività di "Bed and Breakfast / Locazione turistica" a condizione che non siano tra loro in comunicazione fisica o poste in continuità diretta». Questa norma, che ha passato indenne il vaglio del TAR Veneto (sentt. 27 dicembre 2022, n. 1961 e 8 luglio 2023, n. 1022), com'è noto, non ha avuto piena applicazione, anche per asserite difficoltà interpretative.

Un intervento chiarificatore, che eventualmente introduca più precise e rigorose condizioni, potrebbe anche avere significative ricadute positive in termini di vivibilità dei contesti condominiali, nei quali notoriamente la conflittualità tra residenti (conduttori e proprietari) e locazioni brevi è piuttosto pronunciata e concorre a disincentivare o comunque condizionare la residenzialità.

- iii. La previsione di presupposti che implicino la destinazione di altri immobili a «locazione per uso residenziale di lunga durata», promuovendo la conversione o il mantenimento di immobili per affitto residenziale, è ispirata al modello francese della compensazione, pur distanziandosene per certi versi.

Il concetto di fondo è che, per poter destinare a locazione breve un'unità immobiliare, il titolare debba destinarne un'altra a **residenza principale** o **locazione di lunga durata per residenti**.

Ad esempio, se un proprietario è residente in città, può esercitare la locazione breve in relazione ad un solo immobile. Se invece dispone di quattro immobili e vive a Milano, dovrà destinarne almeno due a locazione di lungo periodo per poter affittare gli altri due a turisti. Se una società ha un intero palazzo di otto appartamenti, dovrà destinarne almeno la metà ai residenti.

Una misura di questo tipo appare particolarmente efficace nel perseguire le finalità della norma, dal momento che implica necessariamente che il titolare di un'attività di locazione breve resti a vivere o si trasferisca a vivere a Venezia, oppure che lo stesso immetta e mantenga sul mercato delle locazioni di lungo periodo immobili per i residenti in misura pari a quelli destinati a locazione breve. Da un lato, infatti, si assicura la sussistenza di un mercato delle locazioni per i residenti, attualmente pressoché



inesistente o proibitivo; dall'altro lato, si promuove il recupero di immobili attualmente fuori mercato o la riconversione a usi residenziali di immobili aventi altra destinazione. Inoltre, la previsione per cui chi ha la residenza principale in città può svolgere l'attività di locazione breve in relazione ad un singolo immobile senza condizioni ulteriori appare del tutto congruente con la previsione, di cui alla lett. a) dell'art. 37 *bis*, comma 1, secondo la quale va tenuto «conto della **funzione di integrazione del reddito** esercitata dalle locazioni brevi per i soggetti che svolgono tale attività in relazione a una sola unità immobiliare».

La necessità di garantire un favor per il piccolissimo proprietario appare del tutto ignorata nella proposta di regolamento dell'amministrazione.

Naturalmente la compensazione è una **misura particolarmente incisiva**, la cui introduzione andrà valutata attentamente, dal momento che comporta oneri non indifferenti per chi voglia accedere al mercato della locazione breve a Venezia. Al tempo stesso, stante la situazione critica, non pare affatto contrastante con i «**principi di proporzionalità, di trasparenza, di non discriminazione**», il cui rispetto è predicato dalla stessa disposizione. Giova inoltre evidenziare che una misura francese del tutto analoga è stata ritenuta dalla Corte di Giustizia astrattamente non in contrasto con il diritto dell'Unione europea (Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 22 settembre 2020, Cause riunite C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments*).

Quanto ai principi, piuttosto generali e chiaramente influenzati dalla Direttiva Servizi dell'Unione europea, va evidenziata la presenza di un **principio di rotazione**, probabilmente un "residuo" della prima formulazione del testo nella quale si prevedeva un sistema di licenze temporanee per l'esercizio dell'attività di locazione breve. La conservazione nell'attuale formulazione della norma sembra implicare la necessità di consentire periodicamente un rinnovamento, almeno parziale, dei soggetti che esercitano locazione breve.

4.2. Lettera B: mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile

Il Comune può inoltre stabilire che per svolgere l'attività di locazione breve «per una durata superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi» in un anno solare, il titolare debba provvedere al «mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile».

Il concetto di fondo è semplice: si ritiene che un'abitazione data in locazione ai turisti per più di centoventi giorni all'anno non risponda più a bisogni abitativi stabili, ma sia essenzialmente una struttura turistico-ricettiva. Giova evidenziare che un'impostazione simile (seppur riguardando la differente distinzione tra residenza principale e seconde case) è racchiusa in una legge della Regione Valle d'Aosta, che ha recentemente superato il vaglio di costituzionalità (Corte cost. n. 94 del 2024).

L'introduzione di una previsione di questo tipo non solo comporta vincoli più stringenti sul piano urbanistico, ma potrebbe agevolare pure l'applicazione dello stesso schema previsto nella c.d. «delibera blocca alberghi» (v. deliberazione del Consiglio Comunale n. 25 del 15 giugno 2017) anche alle locazioni brevi, che prima vi erano sottratte, attraverso un previo intervento, circoscritto e puntuale, di adeguamento del testo (che ora riguarda solo le strutture ricettive, alberghiere o complementari, di cui alla Legge regionale 14 giugno 2013, n. 11).



A fronte di un divieto generale di insediamento o ampliamento di attività ricettive, il mutamento di destinazione d'uso potrebbe dunque essere autorizzato in deroga dal Consiglio soltanto a fronte del riconoscimento della sussistenza di un interesse pubblico (sempre avuto riguardo per la promozione della residenzialità).

È giusto il caso di ribadire che la previsione del necessario cambio di destinazione d'uso *sub* lett. b) non è necessariamente alternativo rispetto alle misure di cui alla lett. a), ma può essere complementare. Nell'ordinamento francese, ad esempio, è previsto tanto il cambio d'uso quanto l'adozione di misure compensative.

5. Ipotesi attuative

Descritte le potenzialità attuative dell'art. 37 *bis*, va immaginata una *road map* che conduca all'adozione delle misure contemplate, ovviamente fatta salva ogni valutazione sull'opportunità politica delle stesse.

Secondo chi scrive, la misura più promettente sarebbe quella dell'introduzione di **presupposti che implicino la destinazione di altri immobili a «locazione per uso residenziale di lunga durata»** (oppure, brevemente, "compensazione alla veneziana"), in quanto idonea non solo ad arginare o quanto meno rallentare l'attuale diffusione delle locazioni turistiche brevi (che ha visto una crescita di circa 4.200 posti letto nel settore extra-alberghiero tra 2022 e 2023 nella sola Venezia insulare: dati OCIO 2024), ma pure ad alimentare il mercato delle locazioni di lungo periodo, attualmente assai deficitario.

In particolare, va evidenziato come il preciso riferimento alla «locazione per uso residenziale di lunga durata» valga ad escludere dai presupposti per la destinazione di altri immobili a locazione breve tutti gli immobili locati con **contratti di locazione ad uso transitorio**, particolarmente diffusi nel contesto veneziano e utilizzati – in mancanza di valida alternativa – anche per esigenze abitative di lungo periodo.

Come detto, si tratta di misure assai incisive, che vanno calibrate con particolare attenzione per assicurarne la necessaria proporzionalità. Sotto questo profilo, stante anche l'espresso riferimento nella norma «al centro storico e alle isole della laguna veneziana», si potrebbe prevedere la compensazione descritta per i soli A.T.O. 1: Venezia Città Antica; A.T.O. 2: Insediamenti centrali di Mestre e Marghera; A.T.O. da 7 a 10: Laguna di Venezia, Isola di Murano, Isole di Burano, Mazzorbo e Torcello; Isole di S. Erasmo e Vignole.

Per tutto il territorio comunale potrebbero invece valere i presupposti che descrivono una specifica relazione rispetto ad altri immobili, in modo tale ridurre comunque la densità delle locazioni brevi nei contesti condominiali, che incidono negativamente sulla residenzialità anche al di fuori delle zone più interessate dal fenomeno.

Non deve peraltro essere esclusa radicalmente la possibilità di una **combinazione** della misura **della compensazione con la necessità di ottenere un'autorizzazione in deroga** al cambio di destinazione d'uso, quanto meno per le aree più delicate sopra descritte.

In questo modo, l'insediamento o l'ampliamento di locazioni brevi che esercitano per più di 120 giorni annui negli A.T.O. sopra elencati risulterebbero, in via generale, vietati, salvo la possibilità di deroghe autorizzate di volta in volta puntualmente dal Consiglio Comunale, previa compensazione e valutazione della sussistenza del pubblico interesse.



L'aspetto probabilmente più delicato, anche a fronte dell'assenza di più puntuali indicazioni da parte della norma, è quello della definizione dei **limiti massimi** in misura differenziata tra i diversi A.T.O.

È evidente che l'individuazione di una soglia di sostenibilità delle locazioni brevi in un determinato ambito sconta necessariamente un certo margine di discrezionalità da parte del Comune. Va però sottolineato come tale discrezionalità vada esercitata alla luce delle finalità perseguite dall'intervento e dei principi che presidono all'azione amministrativa (oltre a quelli espressamente richiamati dalla lettera della legge).

Per rispondere adeguatamente a tali esigenze, può essere assai opportuno avviare un **percorso di studio e analisi** che consenta di identificare quali sono i fattori che è opportuno tenere in considerazione oltre al mero dato numerico (le oltre 5.800 locazioni brevi su circa 36.000 immobili nella Città antica). Tali fattori potrebbero essere, in via puramente esemplificativa, l'andamento dei prezzi, una stima della domanda, l'emersione di specifiche esigenze abitative (ad es. quelle dei dipendenti della p.a. o dei medici, di cui è recentemente discusso e rispetto alle quali diverse amministrazioni stanno adottando misure correttive), ecc.

Studi di questo tipo, per la cui realizzazione il Comune potrebbe naturalmente avvalersi anche dell'università e di riconosciuti centri di ricerca, non solo paiono necessari per guidare l'amministrazione nella concreta articolazione degli interventi (secondo il noto motto "**conoscere per deliberare**"), ma sarebbero anche cruciali per dare maggior solidità e consistenza, in termini di necessità e proporzionalità, a interventi conformativi della proprietà privata (e quindi, in breve, più che opportuni per fornire ulteriori argomenti all'agire amministrativo, anche a fronte di eventuali ricorsi).

I tempi per lo studio non sono però rapidissimi e, per tale ragione, sembra opportuna la proposta di una c.d. "**moratoria**", ossia un provvisorio blocco dell'apertura di nuove locazioni brevi, come quella avanzata dalle opposizioni in Consiglio Comunale. Un'operazione di questo tipo va peraltro condotta con particolare attenzione per evitare la "corsa" all'apertura di nuove locazioni turistiche, cui si è assistito sia a Venezia, in vista dell'approvazione della variante al RE relativa alle fosse settiche, sia a Firenze prima della delibera comunale voluta dall'allora Sindaco Nardella.

Il percorso di introduzione delle nuove norme dovrebbe quindi essere – fatta salva questa moratoria iniziale – graduale.

Sempre gradualmente si potrebbe inoltre affrontare un'altra delicata questione, ovvero quella della **retroattività delle misure introdotte**. Com'è ovvio, non è possibile incidere *ex abrupto* su attività di locazione breve che esercitano sulla base di un titolo legittimamente acquisito prima dell'adozione delle nuove regole.

È possibile, tuttavia, immaginare un **percorso, necessariamente graduale** e protratto nel tempo, di **adeguamento** dell'esistente alla nuova disciplina, possibilmente accompagnato da misure incentivanti e di sostegno.

D'altra parte, militano in favore di tale soluzione basilari ragioni di equità tra proprietari (che rischiano di trovarsi soggetti a regimi d'uso radicalmente differenti in ragione del mero scorrere del tempo), nonché la banale osservazione per cui, nel bilanciamento tra l'interesse proprietario alla tutela del legittimo affidamento e pressanti interessi pubblici (quali sono quelli perseguiti dalla norma), non può darsi assoluta e automatica prevalenza al primo a discapito dei secondi.





Tanto più che il “titolo abilitativo” a svolgere locazione breve è stato ottenuto in un periodo in cui non erano pienamente conosciute le conseguenze negative di una diffusione non regolamentata del settore.

Il progressivo adeguamento è quindi necessario ai fini di un ragionevole contemperamento tra opposti interessi, ugualmente meritevoli di adeguata tutela.

Firma
GIACOMO MENEGUS
Giacomo Menegus