

GIACOMO MENEGUS\*

## Appunti per un governo della città turistica\*\*

ABSTRACT (EN): The essay conducts a survey of the governance tools of the tourist city currently available to local authorities, highlighting their limitations and merits. Looking at the main issues posed by mass tourism and overtourism, it examines the tools for managing tourist flows, short-term rentals, and commerce in historic centers and art cities. After distinguishing the different levels of development of the available instrumentation for cities, it concludes by advocating for the overcoming of the current perspective, overly tied to the protection of cultural heritage, leveraging the concept of “right to the city.”

ABSTRACT (IT): Il saggio effettua una ricognizione degli strumenti di governo della città turistica di cui dispongono attualmente gli enti locali, evidenziandone limiti e pregi. Guardando alle principali problematiche poste dal turismo di massa e dall'overtourism, si esaminano, in particolare, i mezzi per il governo dei flussi turistici, degli affitti brevi e del commercio nei centri storici e nelle città d'arte. Dopo aver distinto i diversi livelli di sviluppo della strumentazione a disposizione delle città, si conclude auspicando un superamento della prospettiva attuale, eccessivamente legata alla tutela dei beni culturali, facendo leva sul concetto di “diritto alla città”.

SOMMARIO: 1. Turismo e città: un rapporto complesso. – 2. Strumenti da inventare: il governo dei flussi. – 3. Strumenti da attivare: il governo degli affitti brevi. – 4. Strumenti da sviluppare: il governo del commercio. – 5. Conclusioni: per un governo integrato della città turistica.

### 1. Turismo e città: un rapporto complesso

L'avvento del turismo di massa in Italia<sup>1</sup>, figlio del *boom* economico del Dopoguerra e della globalizzazione, se da un lato ha condotto alla crescita vertiginosa di quello che sarebbe diventato uno dei settori principali dell'economia italiana<sup>2</sup>, dall'altro lato ha presto mostrato il volto oscuro dello sviluppo turistico, che – come le altre “grandi industrie” dell'economia contemporanea – produce significative esternalità negative sull'ambiente, sui beni culturali, sulle comunità locali<sup>3</sup>. Quella che fino agli anni Sessanta era apparsa come una *smokeless industry*, un modello di crescita che portava ricchezza senza generare conseguenze dannose, con l'aumento esponenziale dei flussi di viaggiatori globali, si è rivelata anch'essa un'industria

\* Ricercatore a tempo determinato di tipo a, Università degli Studi di Macerata. Le attività di studio e ricerca per la redazione del contributo sono svolte nell'ambito del progetto «Profili costituzionali del turismo sostenibile e accessibile» – PON 2014-2020 «Ricerca e innovazione», azione IV.6 «Contratti di ricerca su tematiche Green».

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Cfr. almeno A. BERRINO, *Storia del turismo in Italia*, il Mulino, Bologna, 2011, p. 239 ss.

<sup>2</sup> Per fare qualche esempio, basti pensare che uno studio della Banca d'Italia del 2019 stimava che al settore fossero riconducibili oltre il 5 per cento del PIL e oltre il 6 per cento dell'occupazione del Paese (Banca d'Italia, *Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), Numero 505 - Luglio 2019), mentre nel PNNR italiano si arriva a quantificare l'incidenza sul PIL al 12% (p. 89).

<sup>3</sup> Cfr. M. D'ERAMO, *Il selfie del mondo. Indagine sull'età del turismo*, Feltrinelli, Milano, 2017.

pesante, che – se non è adeguatamente regolata – rischia di produrre impatti notevoli sui territori nei quali si afferma<sup>4</sup>.

L'inarrestabile crescita del turismo a livello internazionale, capace di superare persino la dura prova della pandemia da Covid-19, ha recentemente condotto, anche nel linguaggio scientifico<sup>5</sup>, all'emersione della nozione di *overtourism*. Al netto di un dibattito ancora in corso e delle molte incertezze che circondano la relativa definizione<sup>6</sup>, l'*overtourism* può essere descritto come «l'impatto del turismo su una destinazione, o parti di essa, che influisce eccessivamente, in modo negativo, sulla percezione della qualità della vita dei cittadini e/o sulla qualità delle esperienze dei visitatori»<sup>7</sup>. La causa di questo impatto negativo è data principalmente dalla presenza di volumi eccessivi dei visitatori in luoghi e periodi circoscritti, a sua volta associata ad altri fattori che ne amplificano le ricadute dannose, come possono essere, in via esemplificativa, una cattiva gestione dei trasporti locali, una particolare situazione geomorfologica, una promozione turistica rivolta esclusivamente all'aumento dei volumi stessi<sup>8</sup>.

Le conseguenze negative del turismo di massa e dell'*overtourism* – di cui si dirà meglio oltre – si producono potenzialmente in tutte le tipologie di destinazione, dalla località balneare al villaggio alpino, dal parco naturale al piccolo borgo rurale; tuttavia, anche nel dibattito pubblico, la preoccupazione per i suoi effetti si è focalizzata soprattutto sulle problematiche delle città. In Italia, fatte alcune eccezioni (si v. il caso eclatante delle Cinque Terre), l'*overtourism* è questione che interessa soprattutto le città d'arte e i centri storici particolarmente attrattivi, al punto che sono proprio alcune città italiane, quali Venezia e Firenze su tutte, ad essere assunte, anche sul piano internazionale, a paradigma delle esternalità negative dello sviluppo turistico.

Nelle città interessate dai fenomeni descritti, la questione del governo del turismo – lungi dall'essere una delle tante problematiche sottoposte alla cura delle amministrazioni locali – si è imposta come problema cruciale per gli enti esponenziali delle comunità di riferimento. L'*overtourism*, infatti, non solo impatta tutte le principali funzioni e competenze degli enti locali, ma produce al contempo effetti che hanno essenzialmente una dimensione locale, in genere legata a particolari aree e quartieri o tutt'al più, nei casi peggiori, all'intera città e all'immediato circondario.

---

<sup>4</sup> Per un quadro di sintesi sull'evoluzione della consapevolezza circa le esternalità negative prodotte dal turismo e ulteriori riferimenti, cfr. D.A. FANNELL, C. COOPER, *Sustainable Tourism: Principles, Contexts and Practices*, Channel View Publications, 2020, p. 16 ss.

<sup>5</sup> Specialmente in geografia, antropologia, sociologia e, in generale, nei c.d. *urban studies*.

<sup>6</sup> Si v. ad es. K. KOENS, A. POSTMA, B. PAPP, *Is Overtourism Overused? Understanding the Impact of Tourism in a City Context*, in *Sustainability*, Vol. 10, n. 12, 2018, 4384.

<sup>7</sup> La definizione è tratta da World Tourism Organization (UNWTO); Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality; NHTV Breda University of Applied Sciences; and NHL Stenden University of Applied Sciences, '*Overtourism?*' – *Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary*, UNWTO, Madrid, 2018.

<sup>8</sup> Cfr. in part. P. PEETERS, S. GÖSSLING, J. KLIJS, C. MILANO, M. NOVELLI, C. DIJKMANS, E. EIJGELAAR, S. HARTMAN, J. HESLINGA, R. ISAAC, O. MITAS, S. MORETTI, J. NAWIJN, B. PAPP, A. POSTMA, *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*, 2018, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels; nonché la collettanea R. DODDS, R.W. BUTLER (a cura di), *Overtourism: Issues, Realities and Solutions*, De Gruyter, 2019.

La portata locale del fenomeno e l'incidenza che lo stesso esercita sull'insieme delle funzioni e competenze attribuite agli enti locali dovrebbe chiamare in causa, almeno teoricamente, proprio l'ente locale e *in primis* il comune. Tuttavia, come si tenterà di dimostrare, alle città italiane non sono attualmente riconosciuti né un ruolo di primo piano nella gestione del turismo né i correlati strumenti di governo.

Scopo di questo lavoro è ricostruire lo stato dell'arte dei poteri e delle competenze di cui dispone l'ente locale per la gestione del fenomeno turistico e, rilevatane l'attuale inadeguatezza, tentare di delineare possibili traiettorie di ricerca e proposte per lo sviluppo di strumenti di governo innovativi. Non si ha certo l'ambizione di teorizzare una complessiva riallocazione e riconfigurazione delle funzioni amministrative e una riscrittura del quadro normativo in materia di turismo – la cui urgente necessità emerge comunque sullo sfondo dell'analisi; l'obiettivo è piuttosto guardare all'attualità delle problematiche, sfuggendo eccessive astrazioni, per affrontare nel concreto i principali problemi posti dal turismo. Per questa ragione si analizzeranno i tre grandi problemi delle città turistiche italiane, ossia la gestione dei flussi, la tutela della residenzialità, la regolazione del commercio, rispetto ai quali l'elaborazione di strumenti di governo si attesta su differenti “gradazioni”. Per semplicità espositiva, si discorre di strumenti di governo da inventare, da attivare, da sviluppare.

## 2. Strumenti da inventare: il governo dei flussi turistici

Un primo problema rispetto al quale le città italiane soggette ad *overtourism* appaiono pressoché totalmente prive di strumenti correttivi è quello dei flussi turistici. La presenza eccessiva di visitatori in zone circoscritte delle città d'arte o nei centri storici, oramai usuale in qualsiasi periodo caratterizzato da forti afflussi turistici, genera impatti notevoli sulla qualità di vita dei residenti e, spesso, anche sulla buona riuscita dell'esperienza di visita.

I problemi principali vanno dalla difficoltà di fruire del trasporto urbano locale o di circolare con mezzo proprio (quando non addirittura di spostarsi a piedi) all'affollamento delle zone più attrattive e dei vicoli angusti dei centri storici, con ricadute sostanziali – sia per residenti che per visitatori – sulla libertà di circolazione, sulla possibilità di fruire delle attività commerciali e dei servizi collocati nelle zone a forte afflusso, nonché di godere serenamente delle attrattive culturali e turistiche offerte dalle città (oltre all'aumento dei costi per beni e servizi, condivisi con una domanda in crescita continua). In breve, flussi turistici eccessivi si risolvono in un peggioramento della vivibilità complessiva di certe aree cittadine, che colpisce con maggiore intensità chi si trova in una situazione di vulnerabilità (si pensi ad anziani e disabili), dal momento che sono proprio i più vulnerabili ad essere scoraggiati dall'esercitare alcune delle proprie libertà fondamentali, quali quella di uscire dalla propria abitazione o visitare le città d'arte, per non rischiare di essere “travolti” dalle folle di turisti.

La maggior parte delle soluzioni proposte per far fronte al problema può ricondursi a misure incentivanti o disincentivanti: si promuove la destagionalizzazione con apposite strategie di *marketing*; si sviluppano nuovi percorsi in aree meno frequentate delle città o si pubblicizzano mete secondarie poco conosciute; si elaborano campagne informative per invogliare i turisti a non visitare la città in periodi segnati da particolare affollamento.

Al di là dei rari, e comunque eccezionali, casi in cui il Sindaco può far ricorso al proprio potere d'ordinanza<sup>9</sup>, le amministrazioni locali non dispongono di strumenti di gestione ordinaria dei flussi, che pure sono divenuti una costante nella vita di molte città; tanto più che ogni potenziale iniziativa in tal senso deve confrontarsi con il vincolo costituzionalmente imposto dall'art. 16 Cost., il quale acconsente a limitazioni della libertà di circolazione soltanto se stabilite dalla legge «in via generale per motivi di sanità o di sicurezza».

La limitata attenzione della dottrina e l'interesse delle amministrazioni sono state quindi principalmente rivolte alle imposte, in particolare quelle turistiche, che risultano potenzialmente idonee a modificare e condizionare, seppur in via indiretta, i comportamenti dei turisti.

A dire il vero, il dibattito dottrinale sulle imposte turistiche (c.d. *Tourism Tax*) si è concentrato soprattutto sull'attitudine delle stesse a compensare le esternalità negative prodotte dal turismo su una determinata destinazione – esaltandone la natura di imposta pigouviana<sup>10</sup> – più che sull'attitudine a gestire i flussi<sup>11</sup>. Il concetto di fondo è quello per cui, se il turismo di massa genera un aggravio di costi per l'amministrazione (trasporti, raccolta dei rifiuti, ecc.) e provoca un impatto negativo sulla qualità della vita e sui valori della destinazione turistica, allora tassare chi produce queste conseguenze negative può sostanzialmente fungere da “risarcimento” dei danni patiti e il relativo gettito può essere reinvestito in attività e servizi per i residenti o interventi di tutela e recupero di beni colpiti dall'eccessivo numero di visitatori (ad es. restauro o pulizia dei beni culturali)<sup>12</sup>.

Tuttavia, nel tempo è emersa anche l'ipotesi che l'applicazione di una tassa (imposta di soggiorno, tassa di sbarco, contributo d'accesso, ecc.) possa incentivare o disincentivare determinate scelte da parte del turista.

Un esempio efficace in tal senso andrebbe rinvenuto nel c.d. *road pricing*<sup>13</sup>, ossia – secondo la definizione in uso nell'economia dei trasporti – «la tariffazione sull'uso dell'infrastruttura finalizzata a ridurre la congestione e ad internalizzare le esternalità negative prodotte dal

---

<sup>9</sup> Si v. ad es. il caso dell'ordinanza del Sindaco di Portofino, che vietava – in alcune zone nevralgiche del paese – «lo stazionamento di persone in punti di aggregazione e ritrovo di gruppi e crocieristi in attesa di imbarco su battelli o altro»; cfr. *Portofino, zone rosse per regolare la ressa dei turisti: vietato sostare, si può solo passeggiare*, “Corriere della Sera”, 9 aprile 2023.

<sup>10</sup> Nelle scienze economiche, si parla di “natura pigouviana” in senso lato nell'ipotesi in cui, a fronte della produzione di un'esternalità, al soggetto produttore di tale esternalità è applicato un costo volto a compensare gli effetti negativi generati. Il riferimento corre a A.C. PIGOU, *Economia del benessere*, Utet, Milano, 1960, trad. it. di *Economics of Welfare*, Macmillan & Co., London, 1920.

<sup>11</sup> Cfr., per uno sguardo d'insieme, A.F. URICCHIO, *Turismo sostenibile e fiscalità circolare*, in A.F. URICCHIO, G. SELICATO, *La fiscalità del turismo*, Cacucci, Bari, 2020, p. 39 ss.

<sup>12</sup> Sui limiti dell'attuale disciplina delle imposte turistiche sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *Le imposte turistiche locali: per un ripensamento nel segno della sostenibilità*, in *IV Convegno di contabilità pubblica. Atti Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica Venezia, 16-18 dicembre 2021*, Editoriale scientifica, Napoli 2023, pp. 831-840.

<sup>13</sup> Cfr., per il quadro normativo, L. DEL FEDERICO, *I ticket d'accesso alle città d'arte: strumenti utilizzabili, quadro normativo ed autonomia impositiva dei comuni*, in R. CORDEIRO GUERRA (a cura di), *Città d'arte e fisco. Verso un turismo sostenibile?*, Pacini, Firenze, 2021, pp. 30-32.

traffico»<sup>14</sup>. Sebbene l'impiego in contesti italiani sia stato sinora limitato<sup>15</sup>, l'adozione di una tassa per l'accesso con autoveicolo proprio a certe zone della città, anche alla luce di studi comparati<sup>16</sup>, dovrebbe essere idonea a condizionare le scelte degli automobilisti, spingendoli ad optare per altre forme di trasporto (ad es. mezzi pubblici) o comunque ridurre gli accessi nelle zone a traffico limitato al minimo necessario.

Allo stesso modo, *mutatis mutandis*, si vorrebbe che l'introduzione di imposte per l'accesso a determinate città o aree di grande afflusso turistico fosse capace di sollecitare i visitatori a scegliere altre mete oppure a organizzare diversamente la propria visita, ad esempio recandosi nella città in periodi di minore afflusso (cui dovrebbe corrispondere l'applicazione dell'imposta in misura ridotta).

Tuttavia, mentre nel *road pricing* viene all'evidenza limitata solo la scelta del mezzo con cui circolare, nel secondo caso viene in gioco la libertà di circolazione dei cittadini *tout court*, a prescindere dal mezzo con la quale la stessa è esercitata. Questo scarto – oltre ad evidenti difficoltà applicative sul piano pratico – spiega perché una forma di tassazione di questo tipo sia stata finora applicata essenzialmente alle isole minori sotto forma di istituzione della c.d. tassa di sbarco<sup>17</sup>.

Il “salto di qualità” nell'utilizzo di questo tipo di strumenti ai fini della gestione dei flussi turistici si ha – almeno sul piano normativo – con l'istituzione del contributo d'accesso alla Città di Venezia, una delle prime sperimentazioni a livello mondiale su scala cittadina<sup>18</sup>. Benché anche in questo caso persistano insuperabili peculiarità della destinazione, che – non dissimilmente dalla tassa di sbarco per le isole minori – rendono l'esperienza del tutto eccezionale e di difficile applicazione fuori del contesto lagunare<sup>19</sup>, pare comunque necessario evidenziare i notevoli limiti, giuridici e pratici, della disciplina di base del contributo, palesatisi già prima della sua applicazione sperimentale nel 2024. Ciò al fine di dimostrare, superando le peculiarità del caso veneziano, come sulla questione del governo dei flussi turistici sia ancora necessario *inventare* gli strumenti da consegnare nelle mani delle amministrazioni locali.

L'ipotesi di introdurre un contributo d'accesso che gravasse sui flussi turistici nella città di Venezia nasce inizialmente sotto la pressione del Comitato del Patrimonio mondiale

---

<sup>14</sup> A. GERVASONI, M. SARTORI, *Il road pricing: esperienze internazionali, costi, benefici e sostenibilità finanziaria*, in *Liuc Papers*, n. 198, Serie Impresa e mercati finanziari 6, gennaio 2007, p. 2.

<sup>15</sup> Il caso più noto è quello del Comune di Milano, dove è stato introdotto nel 2008, e modificato nel 2012, un ticket d'ingresso (c.d. Ecopass) per regolamentare il traffico automobilistico diretto nella Cerchia dei Bastioni (Area C).

<sup>16</sup> Cfr. G. SCANU, *La fiscalità delle città d'arte nella prospettiva comparata*, in R. CORDEIRO GUERRA (a cura di), *Città d'arte e fisco*, cit., pp. 100-101 (e-book); nonché A. GERVASONI, M. SARTORI, *op. cit.*

<sup>17</sup> Si v. C. SCIANCALEPORE, *Il contributo di sbarco*, in A. URICCHIO, M. AULENTA, P. GALEONE, A. FERRI (a cura di), *I tributi comunali dentro e oltre la crisi*, Cacucci, Bari, 2021, p. 257 ss.

<sup>18</sup> Sul contributo d'accesso per Venezia, cfr. *ex pluribus* L. TOSI, E.M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d'arte ed il contributo di accesso alla città di Venezia*, in *Riv. trim. dir. trib.*, n. 1, 2021, p. 97 ss.; L. TOSI, *Le possibili alternative: l'esperimento della tassa di sbarco a Venezia e la prospettiva delle city tax*, in R. CORDEIRO GUERRA (a cura di), *Città d'arte e fisco*, cit., p. 50 ss.; L. DEL FEDERICO, *I ticket d'accesso alle città d'arte*, cit., pp. 33-34; A. ACCORDATI, D. TESTA, *La dibattuta questione del contributo d'accesso a Venezia: profili teorici, legittimità del Regolamento e possibili forme di tutela*, in *Ius in itinere*, 29 luglio 2022.

<sup>19</sup> In tal senso, L. DEL FEDERICO, *op. cit.*, p. 34.

dell'UNESCO<sup>20</sup>, che – già durante la sua 40<sup>a</sup> sessione, tenutasi tra il 10 e il 20 luglio 2016 ad Istanbul, e con la Decisione n. 40 COM. 7B.52 – aveva sollecitato il perfezionamento degli strumenti di pianificazione del sito attraverso la realizzazione, tra le altre cose, di una strategia di turismo sostenibile. L'impulso era stato raccolto dal Comune veneziano, tramite una serie di iniziative di studio e programmazione, che avevano subito tuttavia un'improvvisa accelerazione quando, con la successiva Decisione del Comitato del Patrimonio Mondiale n. 41 COM.7B.48, si era profilato il rischio dell'inserimento del sito lagunare nella *black list* dell'UNESCO (*rectius* "Lista dei patrimoni dell'umanità in pericolo"). Il Governo era quindi corso ai ripari e, al fine di evitare il potenziale danno reputazionale alla destinazione e all'Italia, aveva introdotto, nella legge di bilancio 2019, l'art. 1, comma 1129 della l. 30 dicembre 2018, n. 145, che istituiva il contributo d'accesso. Un primo regolamento attuativo della disposizione veniva approvato dal Consiglio comunale nel 2019<sup>21</sup>, per poi essere modificato e approvato in via definitiva nel 2023<sup>22</sup> a seguito della modifica della disposizione primaria, intervenuta nel febbraio 2022<sup>23</sup>.

Nella prima versione, il contributo d'accesso si configurava come una tassa di sbarco "atipica", in quanto, pur richiamandosi alla disciplina delle tasse di sbarco e presentandone i caratteri fondamentali, si applicava ad una città insulare accessibile liberamente dalla terraferma tramite un ponte ferroviario e automobilistico. Il fine ultimo del tributo era tassare il visitatore c.d. *escursionista* (o anche *pendolare*), il quale non solo, diversamente dai soggiornanti a Venezia, non pagava alcuna imposta di soggiorno, ma risultava essere quello che generava più esternalità negative in città a fronte di una "ricchezza prodotta" più limitata<sup>24</sup>. Il modello era quindi quello tradizionale delle imposte pigouviane (ossia una tassa compensativa delle ricadute dannose).

Nel tempo, tuttavia, sotto la spinta impressa dalla Giunta comunale, il contributo ha assunto in via prevalente un'altra natura, ossia quella di strumento di regolazione dei flussi. Tale finalità

---

<sup>20</sup> Sul tema dell'influenza sulle scelte di gestione da parte dell'UNESCO, con particolare riguardo al sito veneziano, cfr. A. GUERRIERI, *La tutela dei siti Unesco nell'ordinamento italiano, tra prospettiva interna e comparata*, in *Dir. econ.*, Vol. 98, n. 1, 2019, p. 461 ss., spec. p. 485 ss. Più in generale sulle problematiche di gestione del sito UNESCO "Venezia e la sua laguna", cfr. i contributi in G. FABBRI, F. MIGLIORINI, G. TATTARA (a cura di), *Venezia, il dossier Unesco e una città allo sbando*, Cafoscarina, Venezia, 2020.

<sup>21</sup> *Regolamento per l'istituzione e la disciplina del contributo di accesso, con qualsiasi vettore, alla Città Antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 1129 della legge n. 145 del 30/12/2018*, Del. n. 11 del 26 febbraio 2019 del Consiglio comunale.

<sup>22</sup> Si v. l'art. 12 comma 2-ter del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito con modificazioni dalla legge 15 febbraio 2022, n. 15, che ha previsto l'applicabilità del contributo per l'accesso alla Città antica e alle altre isole minori della laguna anche senza vettore.

<sup>23</sup> *Regolamento per l'istituzione e la disciplina del contributo di accesso, con o senza vettore, alla Città Antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 1129 della legge n. 145 del 30/12/2018*, Del. n.51 del 12/09/2023 del Consiglio comunale.

<sup>24</sup> Cfr. L. TOSI, E.M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d'arte ed il contributo di accesso alla città di Venezia*, cit., p. 108. Sul tema del turismo "escursionista" a Venezia, più in generale, cfr. A.P. RUSSO, *The "vicious circle" of tourism development in heritage cities*, in *Annals of tourism research*, Vol. 29, n.1, 2002, pp. 165-182; P. COSTA, M. MANENTE, *Venice and its visitors: A survey and a model of qualitative Choice*, in *Journal of Travel & Tourism Marketing*, Vol. 4, n. 3, 1996, pp. 45-69; J. VAN DER BORG, *Tourism and urban development: The case of Venice, Italy*, in *Tourism Recreation Research*, Vol. 17, n. 2, 1992, pp. 46-56; P. COSTA, J. VAN DER BORG, 1988, *Un modello lineare per la programmazione del turismo. Sulla capacità massima di accoglienza del Centro Storico di Venezia*, in *Coses Informazioni*, n. 32-33, 1988, pp. 21-26.



non è invero esplicitata nella norma primaria istitutiva e fa capolino solo *en passant* nel testo del regolamento comunale, laddove si dice che il contributo «svolge effetti complementari finalizzati alla regolazione dei flussi turistici nell’ambito territoriale di riferimento» (art. 1, comma 4, Reg. 2023). La volontà di utilizzare il tributo come leva per condizionare indirettamente i flussi emerge però chiaramente sia dalla possibilità, data alla Giunta dal regolamento, di graduare l’ammontare del contributo o modularne l’applicazione sulla base degli afflussi in determinate giornate<sup>25</sup>; sia dal sistema concretamente messo in atto dalla Giunta comunale per conteggiare le presenze<sup>26</sup>, che richiede non solo ai soggetti d’imposta, ma anche alle (molte) categorie di soggetti esclusi (art. 4) ed esenti (art. 5) di registrare la propria presenza su un apposito portale (il che consente all’amministrazione di avere contezza quasi esatta delle presenze in città in ogni giornata).

In sostanza, sulla base delle presenze registrate sul portale, la Giunta può articolare l’applicazione del contributo nel tempo e nell’ammontare, con l’obiettivo di disincentivare gli accessi nelle giornate che si preannunciano particolarmente affollate. A prima vista, il sistema sembra ingegnoso; a guardar meglio, tuttavia, esso pone molteplici problemi di cui è necessario tener conto, anche per ragionare di possibili strumenti analoghi in altre località.

In primo luogo, va evidenziata la circostanza per cui si vorrebbe creare un complesso sistema di gestione dei flussi turistici facendo leva esclusivamente sulla disposizione istitutiva di una tassa di sbarco *ad hoc*. Il che sembra porre non indifferenti problemi di adeguatezza della base legislativa – posto che la disposizione non parla affatto di flussi turistici – e quindi di rispetto del principio di legalità dell’azione amministrativa.

Si profilano poi problematiche di *Data Protection*, che non paiono scongiurate dai riferimenti di stile contenuti nel regolamento comunale al GDPR e alla disciplina in materia (artt. 4, 5 e 9 Reg. 2023). In particolare, la necessità di una registrazione *online* imposta anche alla gran parte degli esclusi e degli esenti pare porsi in insanabile contrasto con il principio di minimizzazione del trattamento (art. 5 del Regolamento (UE) 2016/679), posto che la finalità principale del sistema resta quella di verificare il pagamento del contributo e, a tal fine, è più che sufficiente per il singolo dimostrare l’appartenenza ad una categoria esclusa o esente in sede di eventuali controlli. La richiesta di un meccanismo di registrazione per esenti ed esclusi su piattaforma è quindi eccessiva rispetto al fine dell’adempimento tributario, ma pare assolutamente necessaria per la realizzazione degli “effetti complementari”, perché senza conoscere la consistenza delle presenze di soggetti esenti ed esclusi non è possibile articolare adeguatamente l’ammontare e l’applicazione del contributo. La finalità complementare del contributo sembra pertanto prendere il sopravvento su quella principale.

---

<sup>25</sup> Art. 6, comma 2, Reg. 2023, il quale recita: «2. Attesa la complementarietà degli effetti del contributo di accesso ai fini di regolamentazione dei flussi turistici e programmazione dei servizi pubblici, la Giunta Comunale, nella determinazione del contributo, può prevedere: a) l’individuazione di soglie giornaliere di presenze, anche in maniera differenziata nel corso dell’anno e/o per categorie di esenzione, superate le quali la misura ordinaria del contributo di accesso può essere aumentata; b) l’individuazione di singoli giorni o periodi dell’anno nei quali applicare il contributo di accesso o una diversa misura dello stesso; c) l’individuazione di fasce orarie della giornata nelle quali non applicare il contributo di accesso; d) l’individuazione di periodi in cui non applicare il contributo per l’accesso a determinate isole minori della laguna; e) la determinazione di misure diverse del contributo di accesso a seconda del lasso temporale tra corresponsione dello stesso e accesso previsto.»

<sup>26</sup> Del. n. 313 del 29 dicembre 2023 della Giunta comunale.

Si aggiungono poi questioni – da verificare già durante la fase di sperimentazione prevista nel 2024 – circa la concreta effettività dello strumento: non solo il numero elevato delle esenzioni, sulla cui individuazione hanno pesato forti condizionamenti politici, rischia di “lasciar passare indenne” una parte rilevante del turismo escursionista (l’esempio più clamoroso è l’esenzione accordata ai “veneti” su pressione della Regione<sup>27</sup>); ma rimane tutta da testare la stessa idoneità di un contributo, tutto sommato limitato nel massimo ammontare potenziale (10 euro), a condizionare le scelte e i comportamenti dei visitatori<sup>28</sup>.

Al netto di ulteriori aspetti di dubbia legittimità, meno rilevanti per un discorso generale sulla regolazione dei flussi<sup>29</sup>, resta poi sullo sfondo il tema forse più pregnante, ossia l’opportunità di introdurre un *ticket* per accedere a un’intera città. Non sfugge infatti come, nel tentativo di preservare un contesto urbano dall’*overtourism*, si corra il rischio di perdere irrimediabilmente alcuni dei tratti che caratterizzano l’essenza degli ecosistemi urbani moderni – a partire dal libero accesso degli spazi pubblici, finendo per trasformare una città in un museo o in un grande parco a tema. Si tratta di una prospettiva che appare già *in fieri* sotto la pressione dell’economia turistica<sup>30</sup>, ma che la prescrizione di un “biglietto di ingresso” rischia di portare a piena realizzazione, tanto più se si considera la possibilità – a tutt’ora potenzialmente ammessa nel regolamento comunale veneziano – che gli accessi alla città siano verificati con “sistemi di controllo” previsti dalla Giunta (art. 15 Reg. 2023): espressione con la quale si rimanda all’idea dei c.d. tornelli, già sperimentati (e contestati) in passato proprio a Venezia<sup>31</sup>, e che – nell’impedire fisicamente l’accesso in città – risultano in evidente contrasto con la previsione di cui all’art. 16 Cost.

In conclusione, oltre a sottolineare l’opportunità di approfondire il problematico caso veneziano, sia sul piano normativo sia sul piano pratico degli effetti, pare inevitabile sostenere con forza, date le molteplici criticità evidenziate dal contributo, la necessità di guardare oltre al caso specifico e *inventare* strumenti nuovi di gestione.

### 3. Strumenti da attivare: il governo degli affitti brevi

Tra i molti effetti prodotti dal turismo di massa sulle città italiane, uno di quelli attualmente più dibattuti è senz’altro la diffusione dei c.d. affitti brevi. Com’è noto, l’avvento di piattaforme digitali come *Airbnb* e *Booking* congiuntamente all’affermazione di forme di c.d. turismo

---

<sup>27</sup> L’esenzione per i residenti nella Regione Veneto è frutto di un patto tra Sindaco veneziano e Presidente della Giunta regionale; si v. le [dichiarazioni](#) del secondo; nonché lo scontro in Consiglio comunale sul punto (v. ad. *L’esenzione dei veneti spacca il Consiglio*, “Il Gazzettino”, 27 febbraio 2019).

<sup>28</sup> Perplessità analoghe sono state espresse (a dire il vero anche con riferimento all’imposta di soggiorno) da L. TOSI, E.M. BAGAROTTO, *La tassazione delle città d’arte ed il contributo di accesso alla città di Venezia*, cit., pp. 106 e 116.

<sup>29</sup> Si v. ad es. la possibilità che la Giunta comunale preveda una riduzione del contributo di accesso fino al 50% per i turisti soggiornanti in strutture ricettive gestite *in forma imprenditoriale* al di fuori del Comune di Venezia nel territorio della Regione Veneto (art. 7), con evidente trattamento discriminatorio rispetto a quanti soggiornano in strutture *non imprenditoriali*.

<sup>30</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *Per una critica dell’economia turistica. Venezia tra museificazione e mercificazione*, Quodlibet, Macerata, 2020.

<sup>31</sup> Si v. *Blitz dei No global: rimosso il tornello dal ponte di Calatrava*, “Il Gazzettino”, 29 aprile 2018.



esperienziale, che privilegiano il contatto diretto con la realtà locale ed esperienze di visita dal sapore più autentico, ha portato all'esplosione dell'ospitalità turistica in civile abitazione (*rectius* in immobili con destinazione residenziale). Migliaia di case nelle città d'arte sono state convertite, nell'arco di pochi anni, in strutture ricettive extra-alberghiere (B&B e affittacamere) o più frequentemente offerte in locazione breve sui portali *online*.

Se, da un lato, questo nuovo *business* si è rivelato particolarmente vantaggioso per i proprietari immobiliari, che ne ricavano redditi più stabili e decisamente maggiori rispetto a quelli garantiti dalla locazione ordinaria (oltre a godere di una certa flessibilità), dall'altro lato, gli effetti sulle città sono prevalentemente negativi<sup>32</sup>. In particolare, la conversione di molti alloggi all'accoglienza turistica ha ridotto considerevolmente la disponibilità di residenze in affitto per abitanti, lavoratori e studenti, impattando in modo indiretto pure sui prezzi delle locazioni di lunga durata ancora disponibili e sugli stessi valori immobiliari. Nei centri e nei quartieri maggiormente interessati dal fenomeno, si è assistito a fenomeni di espulsione e *displacement* dei residenti<sup>33</sup>, nonché di complessiva turistificazione del tessuto economico-sociale<sup>34</sup>. E mentre in un primo momento il fenomeno aveva interessato le classi più vulnerabili del contesto sociale urbano – precari, immigrati, giovani –, la crescita pressoché costante del settore ha presto cominciato ad interessare anche la classe media, desertificando intere zone delle città. Peraltro – come osservato in studi condotti in contesti diversi da quello italiano, ma essenzialmente assimilabili (ad es. Spagna)<sup>35</sup> – la progressiva turistificazione dei quartieri è un fenomeno capace di innescare l'abbandono volontario anche da parte di quei residenti che hanno una casa di proprietà e sarebbero quindi teoricamente estranei/immuni agli effetti negativi degli affitti brevi. La perdita di identità del quartiere, il venir meno dei servizi e delle condizioni di vivibilità minime necessarie per i residenti – si pensi soprattutto alla difficile (e dispendiosa) convivenza con i turisti nei contesti condominiali – spingono molti a vendere o affittare la propria abitazione per spostarsi in altri quartieri, accentuando così la spirale di desertificazione già avviata. Accanto a questi problemi, che minacciano la sopravvivenza stessa della comunità, non vanno dimenticati gli impatti sui servizi locali (la raccolta e gestione del ciclo dei rifiuti, il trasporto urbano di linea, ecc.) provocati da questa trasformazione di intere

---

<sup>32</sup> Cfr. almeno F. CELATA, A. ROMANO, *Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities*, in *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 30, n. 5/2022, 1020-1039; G.M. SALERNO, A.P. RUSSO, *Venice as a short-term city. Between global trends and local lock-ins*, in *J. Sustain. Tour.*, Vol. 30, n. 5, 2022, pp. 1040-1059

<sup>33</sup> Cfr. A. COCOLA-GANT, *Tourism gentrification*, in L. LEES, M. PHILLIPS (a cura di), *Handbook of Gentrification Studies*, E. Elgar, Cheltenham and Northampton, 2018, pp. 281-293.

<sup>34</sup> Il termine "turistificazione" è qui impiegato nel suo significato più neutro per descrivere processi di trasformazione di determinati luoghi prodotti dall'economia turistica (e dai suoi vari attori). Sul concetto di turistificazione e le sue possibili accezioni, cfr. ad es. A.B. OJEDA, M. KIEFFER, *Touristification. Empty concept or element of analysis in tourism geography?*, in *Geoforum*, Vol. 115, 2020, pp. 143-145. Va peraltro segnalato come sia assai diffuso, anche nelle scienze sociali, l'uso del termine "turistificazione" per indicare la gentrificazione associata al turismo. Sulla gentrificazione, cfr. almeno G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, ilMulino, Bologna, 2015.

<sup>35</sup> Cfr., anche per riferimenti ulteriori, A. COCOLA-GANT, *Place-based displacement: Touristification and neighborhood change*, in *Geoforum*, Vol. 138, January 2023, 103665. Per il concetto di *displacement*, cfr. P. MARCUSE, *Gentrification, abandonment, and displacement: Connections, causes, and policy responses in New York City*, in *J. Urban Contemporary Law*, Vol. 28, 1985, pp. 195-240.

zone cittadine in alberghi diffusi, oltre alle questioni non secondarie di abusivismo ed elusione delle imposte turistiche locali.

Per gestire e riordinare fenomeni complessi di questo tipo, che impattano sulle traiettorie di sviluppo della città, ci si sarebbe potuti attendere l'impiego della leva urbanistica, tanto da parte delle regioni, nel dettare i principi e le linee generali, quanto da parte degli enti locali, nella regolazione più puntuale del territorio<sup>36</sup>. Eppure, specie negli anni di massima diffusione degli affitti brevi, il potere di pianificazione urbanistica è sembrato rimanere silente, e si è quasi sempre invocato un intervento "salvifico" del legislatore statale (che finora è rimasto a dir poco timido, fatta eccezione per l'estemporanea approvazione, nel 2022, di una disposizione *ad hoc* per Venezia, mai applicata<sup>37</sup>).

Le ragioni della mancata attivazione dei poteri pianificatori sono molteplici e, per molti versi, tutt'ora attuali. Dapprima va ricordato come la legislazione sul turismo della maggior parte delle regioni italiane sia da tempo improntata a principi di semplificazione e liberalizzazione, che hanno portato in molti casi a consentire l'avvio di strutture ricettive extra-alberghiere in immobili aventi destinazione residenziale, senza necessità di cambio di destinazione d'uso né particolari formalità (se non SCIA o semplice comunicazione)<sup>38</sup>. Questa scelta compiuta a cavallo tra gli anni Novanta e Duemila, volta ad assecondare e incoraggiare la crescita dell'economia turistica, ha tuttavia sottratto molta parte della ricettività turistica alla pianificazione comunale, con gli esiti descritti. L'impostazione di fondo si è inoltre dimostrata ben difficile da rovesciare, anche per la resistenza dei principali attori dell'economia turistica e della rendita immobiliare. Quando poi si è avuta l'improvvisa diffusione delle locazioni brevi – ossia locazioni turistiche, una forma di ospitalità che la legislazione regionale agli albori non

<sup>36</sup> Cfr. D. TUMMINELLI, *Le "locazioni brevi" e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del "governo del territorio"*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2023, p. 247 ss. Si v. altresì le notazioni di D. TRAINA, *Il governo del territorio per un turismo innovativo e sostenibile*, in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Dal turismo di massa al turismo di qualità*, Fondazione CESIFIN Alberto Predieri, Cesifin On-line, Firenze, 2020, p. 75 ss.

<sup>37</sup> Si v. l'art. 37-bis, d.l. n. 50/2022 (convertito, con modificazioni, in legge n. 90/2022), recante "Misure per favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata nella città storica di Venezia". La disposizione prevede quanto segue: «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».

<sup>38</sup> Cfr. E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, n. 3, 2020, p. 549 ss.; ID., *L'identità dei centri storici e le insidie dell'economia monodimensionale*, in R. CORDEIRO GUERRA (a cura di), *Città d'arte e fisco*, cit., p. 61 ss. (ebook).

classificava neppure tra le strutture ricettive e aveva numeri piuttosto contenuti – amministratori e legislatori non hanno saputo, o voluto, cogliere la portata dirompente della novità. La preoccupazione è stata semmai quella di moderare la “concorrenza sleale” esercitata rispetto agli operatori tradizionali, ma pressoché nulla è stata l’attenzione per gli effetti sul piano urbanistico<sup>39</sup>.

D’altra parte – e questo è un altro fattore decisivo – la locazione turistica breve era (e spesso è) percepita *erroneamente* come materia di esclusiva competenza statale, attinente nella sua sostanza all’ordinamento civile, dal momento che consiste in null’altro che una modalità peculiare di locazione di un immobile, senza la prestazione di servizi aggiuntivi per i turisti<sup>40</sup>. Le incertezze circa la competenza – tradottesi anche in contenzioso costituzionale<sup>41</sup> – hanno così frenato le pur ridotte ambizioni pianificatorie del legislatore regionale e paralizzato le amministrazioni comunali. Il legislatore statale, da parte sua, ha avuto riguardo per lungo tempo per il solo fenomeno fiscale<sup>42</sup>, salvo intervenire sul finire del 2023 con una disciplina ancora orientata unicamente al contrasto della concorrenza sleale e dell’abusivismo<sup>43</sup>. Nel frattempo, il fenomeno non gestito né limitato in alcun modo ha assunto dimensioni tali per cui, in molte città, un eventuale intervento pianificatorio che dovesse essere assunto ora corre il rischio di essere tardivo e insufficiente.

In questo contesto di immobilismo, alcuni comuni italiani hanno prima tentato di disincentivare – con esiti modestissimi – le locazioni turistiche, applicandovi l’imposta di soggiorno o alzando le aliquote dei tributi locali (IMU o TARI), per poi muoversi negli interstizi concessi dalla legislazione statale e regionale sul piano urbanistico-edilizio.

Il Comune di Venezia, ad esempio, già nel 2019<sup>44</sup>, ha introdotto specifiche disposizioni riguardanti le locazioni turistiche agli artt. 42 e 63 del nuovo Regolamento edilizio: un primo interessante tentativo, a livello locale, di intervenire sul fenomeno dei c.d. affitti brevi pur in

<sup>39</sup> Si consentito rinviare, per la legislazione regionale, a G. MENEGUS, *Recenti interventi delle Regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2020 - Rubrica: *Fonti delle Regioni ordinarie*, pp. 1-13.

<sup>40</sup> Sul tema della ripartizione delle competenze legislative e amministrative tra Stato e Regioni e del complesso intarsio tra competenza regionale residuale in materia di turismo ed altri titoli competenziali (quali ad es. ordinamento civile, governo del territorio, professioni), cfr. in part. M. MALO, C. COLALUCA, *Competenze normative e fonti*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Milano, 2022, p. 27 ss.; P. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini, Pisa, 2020, p. 49 ss.; C. Petrillo, *Profili costituzionali del turismo*, ESI, Napoli, 2019, p. 55 ss.; nonché S. CANTISANI, *Brevi note in tema di leggi regionali sul turismo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2016 - Rubrica: *Fonti delle Regioni ordinarie*.

<sup>41</sup> Cfr. in part. Corte cost. n. 84/2019 – con nota di G. MENEGUS, *Locazioni per finalità turistiche: il codice identificativo lombardo supera lo scrutinio di costituzionalità*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, pp. 825-837 – la quale ha riconosciuto la competenza regionale ad intervenire sugli “aspetti turistici” delle locazioni turistiche (ossia a dettare la disciplina amministrativa della materia).

<sup>42</sup> Si v. art. 4 d.l. n. 50/2017 (convertito in legge n. 96/2017), rubricato: “Regime fiscale delle locazioni brevi”; sul tema cfr., *ex pluribus*, G. BERETTA, *Il regime fiscale delle locazioni brevi*, in *Dir. prat. trib.*, n. 3, 2018, p. 1011 ss.; C. VERRIGNI, *La sharing economy e il regime fiscale delle locazioni brevi tra tassazione ed evasione*, in R. CORDEIRO GUERRA (a cura di), *Città d’arte e fisco*, cit., p. 74 ss. (ebook); N. TREGLIA, *Novità sulla c.d. “Tassa Airbnb”: il punto della situazione*, in A.F. URICCHIO, G. SELICATO, *La fiscalità del turismo*, cit., p. 171 ss.

<sup>43</sup> Art. 13-ter d.l. n. 145/2023 (convertito con modificazioni nella legge n. 191/2023), recante: “Disciplina delle locazioni per finalità turistiche, delle locazioni brevi, delle attività turistico-ricettive e del codice identificativo nazionale”.

<sup>44</sup> Regolamento edilizio del Comune di Venezia, Del. n. 70 del 13 dicembre 2019 del Consiglio comunale.

assenza di specifici strumenti di gestione in capo alle amministrazioni comunali. Da un lato, l'art. 63 prescrive l'adozione delle "fosse settiche" per tutti gli «immobili che, pur avendo destinazione urbanistica residenziale, sono adibiti a B&B, locazione turistica o altra forma di attività turistica»; dall'altro lato, l'art. 42, dispone che negli edifici costituiti da più unità immobiliari vi possano essere più attività di B&B o locazione turistica purché «non siano tra loro in comunicazione fisica o poste in continuità diretta», esprimendo così la necessità di evitare che allo stesso piano di un edificio ovvero in un intero palazzo si installino prevalentemente, se non esclusivamente, attività di ospitalità turistica capaci di comprometterne la vivibilità.

Più recentemente è stato il Comune di Firenze a intervenire in modo innovativo – in ciò sollecitato da ripetute iniziative di militanza civica<sup>45</sup> – adottando una variante al Regolamento urbanistico che, previa distinzione tra uso residenziale "vero e proprio" e per *residenza temporanea* degli immobili aventi destinazione residenziale, ha precluso questo secondo uso nel centro storico fiorentino sito UNESCO<sup>46</sup>. La limitazione, che va ad interessare tutti i potenziali nuovi insediamenti di strutture ricettive extra-alberghiere in civile abitazione e di locazioni turistiche, senza effetti retroattivi sull'esistente, si fonda essenzialmente sulla legge toscana sul governo del territorio (l.r. n. 65/2014), la quale – in via di estrema sintesi – consente ai comuni di «stabilire limitazioni al mutamento della destinazione d'uso all'interno della stessa categoria funzionale» (art. 99, comma 3, lett. a), l.r. n. 65/2014).

La variante fiorentina – come in precedenza il regolamento edilizio veneziano – è stata immediatamente impugnata dinanzi al giudice amministrativo dalle associazioni di categoria: la decisione è attesa per il mese di maggio 2024<sup>47</sup>. Va tuttavia evidenziato come, nei giudizi che avevano riguardato le norme veneziane, la giustizia amministrativa avesse rigettato le censure mosse dai ricorrenti alle scelte urbanistico-edilizie del comune, con argomentazioni che ben si attagliano anche al caso fiorentino.

Nella sentenza del TAR Veneto, 27 dicembre 2022, n. 1961, ad esempio, il giudice amministrativo aveva rilevato come le previsioni di cui al citato articolo 42, attenessero «al merito del potere urbanistico, avente carattere ampiamente discrezionale, non risulta[ssero] sproporzionate rispetto alla ratio di salvaguardare, nel centro storico di Venezia, il mantenimento di alloggi idonei alla residenza di carattere stabile e di condizioni di vivibilità del tessuto urbano, contemperando la libertà di iniziativa economica con la tutela di altri valori confliggenti». Nell'argomentare tale affermazione, peraltro il TAR veneto si rifaceva ad un proprio precedente, esempio di una giurisprudenza che conta ormai importanti conferme anche in pronunce del Consiglio di Stato<sup>48</sup>. E in una successiva sentenza dello stesso TAR (TAR Veneto, 8 luglio 2023, n. 1022), avente ad oggetto ancora gli artt. 42 e 63 già citati, il giudice

<sup>45</sup> Si v. in part. le iniziative del Sunia e dell'associazione Progetto Firenze: <https://www.progettofirenze.it/category/overtourism-gentrificazione-turistica/>.

<sup>46</sup> Si v. *Locazioni turistiche brevi. Variante alle Norme Tecniche di Attuazione del Regolamento Urbanistico*, Del. n. 39 del 2 ottobre 2023 del Consiglio comunale.

<sup>47</sup> M. Bonciani, *Blocco affitti brevi a Firenze, niente sospensiva. Il TAR deciderà nell'udienza di maggio*, *Corriere fiorentino*, 8 dicembre 2023.

<sup>48</sup> Cfr. in part. v. soprattutto TAR Veneto, Sez. III, 12 novembre 2014, n. 1396, confermata da Cons. Stato, Sez. V, 16 marzo 2018, n. 1697.

amministrativo – ribadendo la decisione assunta nell’altro giudizio – ha pure escluso, contrariamente a quanto avrebbero voluto i ricorrenti, l’assimilazione delle locazioni turistiche a quelle abitative, rilevando come sia «evidente del resto la differenza con le locazioni ad uso abitativo, ordinarie o transitorie, dirette a soddisfare l’interesse primario all’alloggio, e non un interesse meramente turistico, sicché non risulta incongruo un trattamento differenziato che [...] introduca una tutela particolare della sola residenzialità e del bisogno abitativo».

In breve, nella giurisprudenza amministrativa possono rinvenirsi rilevanti pronunce che non solo confermano la possibilità di introdurre limitazioni a B&B e locazioni turistiche a fini di tutela della residenzialità dei centri storici, in un’ottica più generale di salvaguardia della sostenibilità ambientale, della vivibilità e dei valori storico-artistici; ma che certificano pure la non irragionevolezza di una disciplina differenziata tra uso residenziale “vero e proprio” – volto a soddisfare il bisogno primario dell’abitazione – e uso residenziale temporaneo – volto a soddisfare un mero interesse turistico.

Il che sembrerebbe deporre in favore delle scelte esercitate sul piano urbanistico dal comune fiorentino, ma pure indicare, per certi versi, una strada possibile per future regolazioni. In questo caso, tuttavia, appare urgente – da parte delle regioni – *attivare* gli strumenti di pianificazione urbanistico-edilizia rimasti silenziosi nelle mani dei comuni: se infatti Firenze ha potuto adottare una variante come quella descritta è stato in virtù di una norma del tutto peculiare della legge toscana sul governo del territorio (ossia il citato art. 99, comma 3, lett. a).

Va peraltro osservato, come si accennava innanzi, che pure l’attivazione di strumenti di pianificazione potrebbe non essere sufficiente: specialmente nei contesti più “saturi”, nei quali la diffusione di affitti brevi e B&B ha già compromesso il mercato immobiliare delle locazioni residenziali: l’esigenza manifestata dalle amministrazioni comunali è pertanto quella di tentare di intervenire anche sull’esistente – cosa che difficilmente può essere perseguita con gli strumenti urbanistici, che guardano necessariamente al futuro. Così una piattaforma di undici città italiane<sup>49</sup> si è fatta promotrice di un’iniziativa di legge statale elaborata “dal basso” (da cittadini, attivisti e comitati per la casa<sup>50</sup>), che punta a consegnare alle amministrazioni dei comuni ad alta tensione abitativa il potere di contingentare le attività di locazione breve e simili sulla base di quote definite per le diverse zone della città. Dopo un lungo percorso di elaborazione, discussione e analisi, la proposta è stata depositata al Senato della Repubblica<sup>51</sup>. A prescindere dal percorso parlamentare che la proposta potrà avere, anche in questo caso si tratta di *attivare* strumenti di governo del fenomeno di cui le amministrazioni locali al momento ancora non dispongono.

---

<sup>49</sup> Tra le città vi sono Bologna, Napoli, Milano, Firenze, Roma, Verona, Padova, Lodi. Si v. C. Barin, *Stretta sugli Airbnb, Bologna in pressing per la proposta di legge*, “Il Resto del Carlino”, 7 aprile 2023; nonché E. Capelli, *Da Firenze a Milano, undici Comuni chiedono una legge per regolare gli Airbnb. Ecco la proposta*, “la Repubblica”, 6 aprile 2023.

<sup>50</sup> Si tratta del movimento “Alta Tensione Abitativa”: <https://altatensioneabitativa.it>.

<sup>51</sup> Senato della Repubblica, Disegno di legge n. 922, *Disposizioni in materia di locazioni a breve termine nei comuni ad alta tensione abitativa*, Legislatura XIX, <[https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/DDLPRES/0/1402843/index.html?part=ddlpres\\_ddlpres1](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/19/DDLPRES/0/1402843/index.html?part=ddlpres_ddlpres1)>.

#### 4. Strumenti da sviluppare: il governo del commercio

Un ultimo settore rispetto al quale si manifestano visibilmente gli effetti del turismo di massa nelle città italiane è quello del commercio. Nella seconda metà del secolo scorso l'attenzione di dottrina e amministratori era rivolta principalmente ai fenomeni della desertificazione dei centri storici e del venir meno delle attività tradizionali che ne caratterizzavano l'identità, in conseguenza della più generale perdita di centralità socio-economica delle zone più antiche delle città italiane a favore di quartieri di nuova costruzione, più moderni e accessibili<sup>52</sup>. Successivamente, accanto a questi temi, che pur conservano una loro attualità, è andato emergendo nel tempo il nuovo tema della *turistificazione* del commercio nelle città d'arte e nei centri storici, definitivamente esploso con la stagione delle liberalizzazioni avviata dal c.d. "Decreto Bersani" del 1998<sup>53</sup>.

L'afflusso delle grandi masse di visitatori del turismo internazionale – in assenza di adeguati strumenti di regolazione del commercio – ha infatti portato ad una rapida riconversione del tessuto cittadino all'economia turistica. Questo processo si è compiuto assai rapidamente, portando all'espulsione dalle aree maggiormente attrattive, come i centri storici, di tutte quelle le attività non funzionali a soddisfare le necessità dei visitatori o comunque incapaci di far fronte all'aumento vertiginoso dei costi, specie di affitto, e alla contestuale riduzione della clientela locale, anch'essa soggetta a processi di espulsione involontaria.

Gli effetti di questi fenomeni sono sotto gli occhi di tutti: da un lato, si assiste alla diffusione smisurata di attività di somministrazione di alimenti e bevande, con intere aree cittadine monopolizzate da esercizi per la consumazione di aperitivi e *street food*; dall'altro lato, il negozio di vicinato, l'artigiano locale, o più semplicemente l'esercizio commerciale non turistico lasciano spazio all'offerta di beni e servizi per i visitatori: negozi di souvenir, depositi bagagli, distributori automatici, ATM, rivenditori di paccottiglia. La complessiva turistificazione del commercio porta con sé ulteriori effetti negativi, che vanno dalla perdita di identità dei

---

<sup>52</sup> V. ad es. i riferimenti in N. AICARDI, *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in G. CAIA, G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 103 ss.

<sup>53</sup> In generale, sul tema della regolazione del commercio nei centri storici, oltre ai contributi citati *infra*, cfr. L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2018, p. 161 ss.; P. AMOVILLI, *Centro storico e disciplina del commercio*, in *Aedon*, Convegno. "I centri storici tra norme e politiche", Gubbio, 6-7 giugno 2014; P. CARPENTIERI, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica*, in *giustamm.it*, n. 12, 2014.



quartieri<sup>54</sup>, al venir meno dei servizi di base per i residenti, sino a un peggioramento della vivibilità e della stessa qualità estetica delle zone interessate<sup>55</sup>.

Certo non si tratta di fenomeni innescati solamente dal turismo, se solo si considera come sia almeno dagli anni Novanta che si discorre – con termine giornalistico – di *movida*<sup>56</sup>, per riferirsi alla problematica vita notturna dei centri storici, alimentata all’evidenza anche da *city users* che non possono qualificarsi come turisti (ad es. studenti fuori sede o residenti del circondario). Tuttavia, l’accelerazione impressa dal turismo di massa alle trasformazioni del tessuto economico cittadino negli ultimi vent’anni è manifesta e ha potuto giovare dei vuoti normativi – e dalle non poche incertezze – generate dalle ondate di liberalizzazioni inaugurate sul finire degli anni Novanta.

Rispetto alle problematiche dei flussi turistici e della gestione di affitti brevi e ricettività extra-alberghiera, tuttavia, pare che in questo contesto alcuni comuni italiani abbiano cominciato a sperimentare soluzioni innovative, confortati peraltro da una giurisprudenza amministrativa che si è dimostrata sensibile alla necessità di contemperare le istanze della liberalizzazione con la tutela dei molteplici interessi meritevoli di tutela, spesso confliggenti, che insistono nei centri delle città italiane. Per meglio cogliere l’importanza di questi interventi, a partire dai quali si potrebbe, in ipotesi, costruire una stagione di *re-regulation* del commercio, conviene ripercorrere per sommi capi le tappe che hanno condotto prima allo smantellamento del sistema di programmazione e pianificazione nel settore del commercio fino al 1998 e poi alla riemersione di istanze di gestione del commercio nei centri storici e nelle città d’arte.

Fino al 1998, l’avvio di attività commerciali era soggetto ad autorizzazione amministrativa da parte del comune, la cui concessione era legata ad un doppio ordine di strumenti pianificatori: il c.d. “piano comunale del commercio” – che era strumento di programmazione economica – e la pianificazione urbanistica (piani regolatori), cui il piano del commercio soggiaceva. La liberalizzazione introdotta dal “Decreto Bersani” ha portato al superamento di questo sistema, abrogando tra l’altro il piano del commercio, al fine di convogliare nella sede della pianificazione urbanistica la considerazione dei molteplici interessi in gioco<sup>57</sup>. L’abbandono del vecchio modello, come evidenziato in dottrina, avrebbe dovuto dar corso a una fase di *re-regulation* del settore, spettando «alle Regioni la definizione degli “indirizzi generali per l’insediamento delle attività commerciali” e dei “criteri di programmazione urbanistica

---

<sup>54</sup> Tra i temi posti dalla turistificazione del commercio, v’è anche quello della tutela dei c.d. “locali storici”, ossia «quegli esercizi commerciali che, oltre a qualificare spesso in maniera determinante il tessuto urbano del centro cittadino, costituiscono un importante elemento di memoria e connotazione storica ed una preziosa testimonianza di tradizione e cultura» (A. GIANNELLI, *Il rinnovo in favore del concessionario uscente quale forma di tutela del valore identitario di determinati locali “storici”: dalla dittatura della concorrenza alla dittatura della c.d. eccezione culturale?*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1, 2019, p. 173) e quindi espressione di identità culturale. Sul tema, cfr. P. CARPENTIERI, *Decoro urbano e tutela e promozione dei locali storici e delle attività tradizionali*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2, 2018, p. 190 ss., nonché da ultimo G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. “locali storici”*, in *Munus*, n. 2, 2021, p. 437 ss. Il tema non è approfondito in questa sede in quanto le riflessioni sono dedicate alle più generali limitazioni al commercio nei centri e nelle città d’arte.

<sup>55</sup> Per un quadro d’insieme, cfr. G. SEMI, *Gentrification*, cit., p. 77 ss.

<sup>56</sup> Cfr. [https://www.treccani.it/magazine/lingua\\_italiana/domande\\_e\\_risposte/lessico/lessico\\_112.html](https://www.treccani.it/magazine/lingua_italiana/domande_e_risposte/lessico/lessico_112.html).

<sup>57</sup> Cfr., sul punto, anche per più ampi riferimenti al dibattito in dottrina, S. CIERVO, *Rapporti tra disciplina commerciale e urbanistica alla luce della liberalizzazione del commercio*, in *Riv. giur. edil.*, n. 4, 2013, p. 167 ss., spec. p. 170 ss.

riferiti al settore commerciale”, mentre i Comuni avrebbero dovuto recepire tali indirizzi negli strumenti urbanistici comunali»<sup>58</sup>. Questo processo di nuova regolazione, tuttavia, non è mai partito, salvo poche eccezioni, lasciando il campo ad una vera e propria *deregulation*<sup>59</sup>.

Frattanto proseguivano le ondate di liberalizzazioni, che hanno avuto l'effetto – non sempre voluto – di rafforzare questa tendenza alla *deregulation*: prima l'adozione della c.d. Direttiva Servizi, con la relativa attuazione (d.lgs. n. 59/2010); poi i diversi decreti-legge adottati nel pieno della crisi economica, tra i quali vanno menzionati, in particolare, il d.l. n. 201/2011, c.d. “Salva Italia”, e il d.l. n. 1/2012, c.d. “Cresci Italia”. Con il primo è stata introdotta la libertà di avviare nuove attività commerciali sul territorio senza limitazioni quantitative, restrizioni geografiche o altri vincoli di qualsiasi tipo, tranne quelli legati alla salvaguardia della salute, dei diritti dei lavoratori, dell'ambiente, compreso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Era stato altresì stabilito che le regioni e gli enti locali avrebbero dovuto conformarsi entro il 30 settembre 2012 (termine poi posticipato al 31 dicembre 2012). Con il secondo, invece, sono state esplicitamente abrogate tutte le disposizioni che prevedevano restrizioni numeriche, autorizzazioni, licenze, nulla osta o qualsiasi altro atto di consenso preventivo dell'amministrazione comunale per l'avvio di un'attività economica non motivati da un interesse generale, rilevante costituzionalmente e compatibile con l'ordinamento dell'Unione Europea nel rispetto di principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

Come anticipato, lo smantellamento del vecchio sistema di impostazione dirigistica non ha tuttavia lasciato regioni e comuni del tutto privi di strumenti di regolazione. Non ci si riferisce solo alla logica di *re-regulation* sottesa al d.lgs. n. 114/1998 e ai margini di intervento lasciati alle autonomie nell'adeguamento conseguente alle successive liberalizzazioni (si v. tutti i riferimenti agli interessi “antagonisti” rispetto a una totale *deregulation* nei dd.ll. nn. 201/2011 e 1/2012); ma pure a una serie di disposizioni adottate a partire dagli anni Duemila che, facendo leva sulla tutela dei beni culturali e paesaggistici, introducono strumenti di limitazione al *laisse faire* nel commercio<sup>60</sup>.

Una prima disposizione, successivamente oggetto di ripetuti interventi “incrementali” (commi 1-bis<sup>61</sup> e 1-ter), è l'art. 52 del d.lgs. n. 42/2004 (c.d. Codice dei beni culturali), il quale attribuisce ai comuni, sentito il soprintendente, il potere di individuare le *aree pubbliche* aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio<sup>62</sup>.

Quanto alla somministrazione al pubblico di bevande e alimenti è la stessa disposizione di attuazione della Direttiva Servizi, l'art. 64 d.lgs. n. 59/2010 (modificata dal d.lgs. n. 147 /2012), a prevedere la possibilità che i comuni, limitatamente alle zone del territorio da sottoporre a

<sup>58</sup> D. D'ORSOGNA, *Appunti in tema di liberalizzazione del commercio nelle aree urbane*, in *Riv. it. dir. tur.*, Vol. n. 36, 2022, pp. 13-14

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Cfr., con riferimento al commercio nei centri storici, T. BONETTI, *Pianificazione urbanistica e regolazione delle attività commerciali nei centri storici*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, 2018, p. 386 ss., spec. p. 405 ss.; C.P. SANTACROCE, *Le limitazioni all'esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, 2016, p. 79 ss.

<sup>61</sup> In tema, cfr. G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. “locali storici”*, cit., pp. 451-458.

<sup>62</sup> Cfr. A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2016, p. 984 ss.

tutela, adottino provvedimenti di programmazione delle aperture degli esercizi, la cui attività è così sottoposta ad autorizzazione. Ai sensi di tale disposizione, i comuni possono arrivare, sulla base di parametri oggettivi e indici di qualità del servizio, ad introdurre divieti o limitazioni all'apertura di nuove strutture nei «casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale, sociale e di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di pubblico nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo in particolare per il consumo di alcolici, e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità».

Più recentemente, con il d.lgs. n. 222/2016 (c.d. “Decreto SCIA 2”), si è previsto che – per le stesse finalità del già menzionato art. 52 d.lgs. n. 42/2004 – il comune, d’intesa con la regione e sentito il soprintendente, possa «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 (...) l’esercizio di una o più attività (...) in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale» (art. 1, comma 4)<sup>63</sup>.

Sulla scorta di tali basi legislative, e talvolta anticipando i successivi sviluppi normativi<sup>64</sup>, alcuni comuni hanno introdotto innovativi regolamenti del commercio<sup>65</sup>, che possono fungere da modello per *sviluppare* più avanzati strumenti volti a contemperare i diversi interessi confliggenti.

Un primo esempio in tal senso va rintracciato nelle iniziative, assunte d’intesa da Comune di Firenze e Regione Toscana tra 2016 e 2017 e sfociate poi in un apposito regolamento comunale, volte ad introdurre una serie di limitazioni al commercio nel centro storico fiorentino, con particolare riguardo agli esercizi di vendita al dettaglio di alimentari, di somministrazione al pubblico di bevande e alimenti nonché artigianali/industriali di produzione, preparazione e/o vendita di prodotti alimentari.

Non solo il regolamento comunale in questione disponeva una sorta di “moratoria” di tre anni sull’insediamento, anche per trasferimento, di nuovi esercizi di questo tipo nel centro storico, ma si spingeva ad identificare strade e aree specifiche nelle quali si consentiva l’esercizio di determinate attività<sup>66</sup>, ritenute in sintonia con il valore storico-artistico della zona, dettando ulteriori prescrizioni volte a tutelare la qualità delle attività e l’identità dei luoghi (si v. la previsione, per tutte le attività esistenti di vendita al dettaglio nel settore alimentare e per le attività artigianali/industriali di produzione, preparazione o vendita di prodotti alimentari, di porre in vendita almeno il 50% di prodotti toscani/fiorentini o comunque di filiera corta). Superato il vaglio del giudice amministrativo<sup>67</sup>, il Comune fiorentino ha progressivamente

<sup>63</sup> Cfr. C.P. SANTACROCE, *Le limitazioni all’esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, cit. pp. 113-120.

<sup>64</sup> Per alcuni riferimenti, si v. G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. “locali storici”*, cit., pp. 444-445.

<sup>65</sup> Cfr. per l’analisi del caso fiorentino e romano, cfr. D. D’ORSOGNA, *Appunti in tema di liberalizzazione del commercio nelle aree urbane*, cit., p. 25 ss.

<sup>66</sup> Sulla possibilità di superare un “vincolo in negativo”, indicando cioè non le attività vietate (ritenute incompatibili), ma solo quelle ammesse, cfr. G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. “locali storici”*, cit., p. 446.

<sup>67</sup> Cfr. TAR Toscana, Sez. II, 20 dicembre 2017, n. 1592; il ricorso in appello è stato dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza d’interesse (ric. n. 3971 del 2018).

rinforzato il Regolamento nel 2017, 2018, 2020 e 2023, accostando alla regolazione del commercio anche quella della somministrazione di bevande alcoliche.

Regolazioni di questo tipo sono state adottate, con discreti risultati, anche a Roma, Venezia e Napoli.

Nella Capitale, sin dal 2018, è stato introdotto un *Regolamento per l'esercizio delle attività commerciali ed artigianali nel territorio della Città Storica*, più volte modificato nel corso degli ultimi anni (2019, 2022 e 2023), avente la finalità di «conciliare le esigenze di sviluppo del tessuto economico della Città Storica con quelle di tutela del decoro nelle aree di maggior pregio, alcune delle quali attualmente caratterizzate da un diffuso degrado dovuto anche alla scarsa qualità offerta dalle attività commerciali e artigianali della tipologia alimentare». Secondo l'impianto originale del Regolamento, poi mantenuto nelle successive versioni, si individuano diversi ambiti territoriali di riferimento (art. 3 Reg. 2023), ciascuno con una differente disciplina, corrispondenti alla Città Storica, al Sito UNESCO (ossia «il Centro Storico di Roma, le proprietà extraterritoriali della Santa Sede nella città e San Paolo Fuori le Mura», parte della Città Storica) e ai Rioni (parzialmente ricadenti in quest'ultimo). Accanto all'indicazione delle attività consentite nell'ambito più vasto della Città Storica (art. 4), seguite da disposizioni per la tutela del decoro, il Regolamento detta una serie di prescrizioni volte alla tutela e incentivazione delle attività commerciali e artigianali in alcuni specifici tessuti edilizi della Città Storica e (nella maggior parte) del Sito UNESCO. In particolare, si distinguono una lista di «attività tutelate» (art. 10), ossia «attività commerciali in forma di esercizio di vicinato o artigianali», e una lista di «attività vietate» (art. 13), ritenute «incompatibili con le esigenze di tutela dei valori ambientali e urbanistici». Anche in questo caso, l'impostazione di fondo del regolamento ha retto allo scrutinio del giudice amministrativo<sup>68</sup>.

La strada inaugurata da Firenze e Roma è stata seguita dal Comune di Venezia, che prima ha approvato un nuovo *Regolamento per le attività di somministrazione di alimenti e bevande* nel 2018<sup>69</sup>, introducendovi il divieto di nuove aperture di attività di vendita e/o di produzione di prodotti alimentari le cui modalità di preparazione e vendita siano finalizzate al consumo su pubblica via nella Città Antica (*take away*), avente validità triennale. Poi, nel 2019, ha adottato una delibera consiliare volta a regolare l'esercizio di un insieme di attività commerciali ai fini della loro compatibilità con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. La nuova disciplina riguardava inizialmente l'area di Piazza San Marco e l'area Realtina<sup>70</sup> e, a seguito della prima sperimentazione, è stata estesa a più ampie zone della Città Antica<sup>71</sup>. Le relative delibere – definite giornalmente «anti-paccottiglia» – hanno individuato una serie

<sup>68</sup> Cfr. TAR Lazio, 3 maggio 2019, n. 5581.

<sup>69</sup> Del. n. 34 del 26 luglio 2018 del Consiglio comunale.

<sup>70</sup> *Misure di regolamentazione dell'esercizio di attività ai fini della loro compatibilità con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale dell'area di Piazza San Marco e dell'area Realtina, da sottoporre ad Intesa con la Regione e sentito il Ministero per i beni e le Attività Culturali – S.A.B.A.P. ai sensi dell'art. 1, comma 4 del D. Lgs. 25/11/2016 n. 222*, Del. n. 54 del 26 settembre 2019 del Consiglio comunale.

<sup>71</sup> *Misure di regolamentazione dell'esercizio di attività ai fini della loro compatibilità con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale di alcune aree del centro storico di Venezia, da sottoporre ad Intesa con la Regione e sentito il Ministero della Cultura – S.A.B.A.P. VE LAG. Ai sensi dell'art. 1, comma 4 del D. Lgs. 25/11/2016 n. 222*, Del. n. 26 del 26 aprile 2022 del Consiglio comunale.

di attività di cui vietare l'insediamento, anche per trasferimento, per un periodo di tre anni (attività di commercio al dettaglio del settore alimentare, l'insediamento di attività artigianali/industriali di produzione, preparazione e/o vendita di prodotti alimentari, nonché attività che non prevedono la presenza di un addetto quali, a titolo esemplificativo, tinto-lavanderie a gettone, locali attrezzati in modo esclusivo con apparecchi automatici per la vendita o la somministrazione e gli sportelli ATM). Completano il quadro ulteriori misure di adeguamento dell'impatto estetico/visivo di tutte le attività già esistenti.

Merita di essere citata, da ultimo, la delibera della Giunta comunale di Napoli del 2023<sup>72</sup> volta tutelare l'identità culturale di alcune aree del centro storico, «sottoponendo a particolari condizioni, nel rispetto delle disposizioni di legge vigente, talune attività commerciali, la cui presenza rischia di snaturare l'identità e la vocazione culturale del territorio cittadino». In coerenza con tale finalità, nelle aree del c.d. Centro antico – porzione del più vasto centro napoletano – è stata interdetta, per un periodo di tre anni, l'apertura di attività di somministrazione e produzione di alimenti e bevande, in varie forme, e l'ampliamento dei locali già esistenti, secondo il modello già sperimentato nelle altre città. Si aggiunge inoltre una disposizione *ad hoc* per la via di San Gregorio Armeno (la celebre strada delle botteghe artigiane di presepi), nella quale – oltre all'apertura delle attività indicate al comma precedente – si vietano anche le ulteriori nuove attività non rientranti tra quelle di produzione e/o vendita richieste da operatori iscritti all'albo artigiani per “lavorazione pastori”.

Proprio quest'ultima previsione è stata oggetto di un ricorso rigettato dal giudice amministrativo partenopeo, il quale ha evidenziato che «la tutela esclusiva e rafforzata di un'unica particolarissima strada (via San Gregorio Armeno) non solo non consente l'accoglimento alcuna censura di irragionevolezza e di disparità di trattamento (...), ma merita il plauso e la conferma, perché si pone come eccezione del tutto ragionevole e armoniosa nel contesto di una disciplina che risulta, allo stato, del tutto coerente, logica e finalizzata alla tutela di plurimi valori tutelati dalla Costituzione: la tutela dei beni culturali e la tutela delle iniziative imprenditoriali»<sup>73</sup>.

Dalla rassegna di interventi comunali di regolazione del commercio emergono, in definitiva almeno due elementi di interesse: il primo è dato dal fatto che – pur poggiando su poche e limitate disposizioni di legge (soprattutto gli artt. 52 d.lgs. 42/2004, 64 d.lgs. n. 59/2010 e 1, comma 4, d.lgs. n. 222/2016) – esistono margini non indifferenti per le città turistiche per disciplinare i fenomeni deteriori di turisticizzazione dei centri storici. Il secondo è l'esistenza di una ormai solida giurisprudenza amministrativa che ha ritenuto coerenti prescrizioni anche particolarmente incisive sul commercio al fine di tutelare altri interessi confliggenti.

Resta naturalmente, come meglio si dirà nelle conclusioni, ancora molta strada da fare: è chiara, infatti, la necessità di meglio *sviluppare* questi strumenti di governo del commercio, per il momento sperimentali e limitati, non solo conferendogli una veste più organica e strutturata, ma anche portandoli oltre i contesti assai circoscritti dove finora sono stati applicati, arrivando

<sup>72</sup> Cfr. in part. l'allegato alla Delibera n. 246 del 21 luglio 2023.

<sup>73</sup> Cfr. TAR Campania, 25 ottobre 2023, n. 5817.

quindi in altre aree – e in prospettiva ad altre città – che pure risentono della pressione turistica sulla attività commerciali.

## 5. Conclusioni: per un governo *integrato* della città turistica

L'analisi condotta sui tre ambiti dei flussi turistici, dell'ospitalità in civile abitazione e del commercio (soprattutto nei centri storici) ha evidenziato un quadro dell'“armamentario” di governo a disposizione delle città turistiche piuttosto disomogeneo, segnato da gravi carenze, disattenzione dei livelli di governo superiori, tentativi di procedere in autonomia, sperimentazioni da consolidare o mettere a sistema. Seguendo una tripartizione, forse un poco schematica, ma che rende efficacemente il diverso grado di avanzamento della regolazione nei diversi settori considerati, si sono quindi distinti strumenti da *inventare* (per i flussi turistici), da *attivare* (soprattutto da parte delle regioni e dello Stato per ricettività extra-alberghiera e affitti brevi), da *sviluppare* (per la gestione del commercio). Se in questo modo si sono descritte prevalentemente le peculiarità di ciascun ambito d'intervento, si cercherà ora di identificare alcuni tratti comuni, anche allo scopo indicato in apertura di tracciare traiettorie di ricerca e proposte.

Un elemento unificante che emerge chiaramente in tutti gli ambiti è il fatto che l'attuale regolazione del peculiare aspetto del fenomeno turistico poggia essenzialmente su norme e argomenti che riguardano la tutela dei beni culturali e del paesaggio. Così è per la gestione del commercio nei centri storici, in cui le disposizioni di legge su cui si basa l'attività dei comuni sono soprattutto l'art. 52 del Codice dei Beni Culturali e l'art. 1, comma 4, d.lgs. 222/2016 (che peraltro richiama direttamente l'art. 52). Lo stesso, seppur in maniera più sfumata, avviene anche per i tentativi di gestire o bloccare la diffusione di affitti brevi e B&B: nella norma *ad hoc* dettata per Venezia si evoca espressamente la necessità 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»<sup>74</sup>; la delibera fiorentina limita i suoi effetti al solo centro storico sito UNESCO patrimonio dell'umanità; la stessa adozione del contributo d'accesso è frutto soprattutto delle pressioni esercitate negli anni sullo Stato italiano da parte del Comitato del Patrimonio mondiale UNESCO per sollecitare una gestione dei flussi eccessivi che minacciano la città lagunare.

Le ragioni di questa prevalenza della dimensione di tutela e valorizzazione dei beni culturali sono molteplici. Una prima è data dalla circostanza, piuttosto banale, per cui le principali città mete del turismo internazionale in Italia sono città d'arte, ricche di beni e valori culturali, materiali e immateriali. Il fatto che l'interesse pubblico alla tutela e valorizzazione dei beni culturali riceva una considerazione da parte dei pubblici poteri – con la predisposizione di idonei strumenti di gestione e protezione – è quindi del tutto naturale. Una seconda ragione è data, verosimilmente, dal particolare riconoscimento costituzionale che ricevono «il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» ai sensi dell'art. 9, comma 2, Cost., anche in virtù della collocazione tra i *Principi fondamentali* della Carta. Il rilievo primario così attribuito

<sup>74</sup> Art. 37-bis, d.l. n. 50/2022 (convertito, con modificazioni, in legge n. 90/2022).



rende più lineari e agevoli processi di ponderazione e bilanciamento con gli interessi confliggenti, soprattutto economici: la prevalenza accordata di volta in volta alla tutela e valorizzazione del bene culturale o comunque la limitazione e il temperamento delle libertà di iniziativa economica, della proprietà privata, nonché del principio di concorrenza – pur dovendo conformarsi ai generali principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione – trovano nel citato riconoscimento costituzionale una solida e convincente giustificazione. Una terza ragione pare debba rintracciarsi nell’approccio attualmente prevalente nella dottrina giuridica che si occupa di questi temi, legata principalmente al diritto dei beni culturali del paesaggio. In particolare, in quest’ambito hanno avuto un ruolo fondamentale le riflessioni sul concetto di città d’arte, sulla relativa tutela e, prima ancora, il lungo percorso scientifico attorno alla tutela dei centri storici, dalla Carta di Gubbio (1960)<sup>75</sup> sino ad oggi<sup>76</sup>. Si tratta peraltro di una prospettiva autorevolissima, che vanta una lunga tradizione di studi pubblicistici, e che quindi è capace, in un certo senso, di “dettare la linea” nello sviluppo non solo della ricerca scientifica, ma anche delle relative ricadute sul piano normativo.

Tuttavia, se eccessivamente enfatizzata, questa prospettiva di tutela e valorizzazione dei beni culturali rischia di cogliere solo un aspetto della complessità del fenomeno turistico nelle città e, conseguentemente, di approntare soluzioni insufficienti o limitate a problemi che hanno una portata ben più ampia. Non si tratta soltanto di ribadire la ben nota conflittualità che si può generare tra istanze di tutela conservativa e istanze delle comunità che vivono, nella contemporaneità, i centri storici e le città d’arte. Ma va pure evidenziato che, per quanto si possa valorizzare, in sede regolatoria, l’argomento della *tutela dell’identità culturale* delle città e dei centri storici, ossia il “grimaldello” attraverso il quale si è arrivati a tutelare una serie di attività tradizionali e artigianali<sup>77</sup>, e persino la stessa residenzialità nelle zone antiche delle città (in via mediata), lo stesso argomento presenta comunque dei limiti. Basti pensare al fatto che la tutela dell’identità può essere impiegata per giustificare le attività tradizionali, ma non è detto che sappia rispondere alle più ampie esigenze dei cittadini che risiedono nel centro storico e che ben possono esprimere il bisogno di beni e servizi non solo differenti, ma potenzialmente

<sup>75</sup> Cfr. A. ANGIULI, *La genesi urbanistica del centro storico: dalla “Carta di Gubbio” alle nuove problematiche del risanamento*, in *I centri storici tra norme e politiche*, Gubbio, 6-7 giugno 2014, in *Aedon*, 2015.

<sup>76</sup> La letteratura sul tema è sterminata; si v. almeno F. BENVENUTI, *I centri storici. Problema giuridico?*, in *Impresa, ambiente e pubb. amm.*, I, 1977, p. 341 ss.; G. D’ALESSIO, *I centri storici: aspetti giuridici*, Giuffrè, Milano 1983; G. CAIA, G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Giappichelli, Torino, 1997; S. CATTANEO (a cura di), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello Stato di cultura*, Atti del convegno di Caserta, Giuffrè Milano, 1997; M. SANAPPO, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, n. 2, 2001; C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, n. 3, 2012; gli atti del convegno “*I centri storici tra norme e politiche*”, Gubbio, 6-7 giugno 2014, pubblicati in *Aedon*, 2015; i contributi pubblicati nella sezione “*Città d’arte e centri storici*”, in *Aedon*, n. 2, 2015; A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2, 2015, p. 295 ss.; ID., *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove Autonomie*, n. 2, 2021, p. 505 ss.; P. VIPIANA, A. GIUFFRIDA, M. TIMO (a cura di), *La legislazione per i centri storici*, Atti del Seminario organizzato nei giorni 27 ottobre, 3 e 10 novembre 2021, Genova, in *Consulta Online*, n. 1, 2022.

<sup>77</sup> Oltre alle limitazioni descritte, si v. soprattutto l’evoluzione della disciplina legislativa e regolamentare e della giurisprudenza sui vincoli ai “locali storici”; cfr. G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. “locali storici”*, cit.

in conflitto con la stessa tradizione che si vuole salvaguardare<sup>78</sup>. Il concetto stesso di tutela dell'identità, quale patrimonio culturale immateriale, può risultare conflittuale rispetto ad altri interessi, pur incisi fortemente dall'economia turistica, che difficilmente si possono far rientrare nel cono della tutela offerta dal diritto dei beni culturali. Si pensi, ad esempio, a tutta quella popolazione che vive ed abita i centri storici e le città d'arte, ma che non può essere ricondotta facilmente nella comunità originaria che custodisce ed esprime l'identità dell'luogo: studenti universitari, lavoratori del turismo (e non solo), immigrati. La prospettiva oggi prevalente rischia di lasciar fuori gli interessi di queste categorie dai processi di governo del turismo o considerarli come un potenziale interesse in conflitto.

Pare quindi necessario, per un governo della città turistica che tenga nella dovuta considerazione tutti gli interessi in campo, offrire un'impostazione alternativa – o meglio, complementare – a quella attualmente prevalente.

Una prospettiva promettente sembra essere quella che muove dal celebre concetto di “*diritto alla città*” coniato dal pensatore francese Henri Lefebvre<sup>79</sup>. Nella riflessione di Lefebvre, saldamente collocata nel solco del pensiero marxista, con tale espressione non si voleva consacrare un nuovo diritto individuale, quanto piuttosto esprimere «come un appello, come un'esigenza»<sup>80</sup> al rovesciamento della città come “merce”, frutto delle logiche economico-politiche del capitalismo, per immaginare un percorso di lotta e di conflitto sociale attraverso il quale gli abitanti della città arrivassero a non dover più subire le scelte di una *élite* ristretta, ma giungessero piuttosto ad esercitare un potere collettivo sui processi di urbanizzazione.

Tentando di calare questa prospettiva nella questione del governo della città turistica, si tratterebbe – per usare le parole dello stesso filosofo francese<sup>81</sup> – non solo di assicurare un «*diritto alla fruizione (ben diverso dal diritto alla proprietà)*» della città a tutti, ossia un accesso minimo<sup>82</sup> ai servizi, intesi in senso lato, offerti dalle città interessate dal turismo di massa; ma anche di valorizzare un «*diritto all'opera (all'attività partecipante)*» degli abitanti, che – da meri amministrati e oggetti dei processi di estrazione della rendita – dovrebbero farsi attori delle scelte sulla vita della città.

Non si possono evidentemente riprendere in questa sede in modo più approfondito né il pensiero di Lefebvre, né le sue riletture<sup>83</sup>, per i quali si rinvia a contributi recenti, anche della scienza giuridica, a tratti illuminanti nella capacità di esaltare l'attualità degli studi del filosofo francese anche per le sfide della città contemporanea<sup>84</sup>. Qui ci si limita a segnalare alcuni aspetti

<sup>78</sup> Segnala il rischio di “museificazione” dei luoghi P. CARPENTIERI, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici*, cit., pp. 5-6.

<sup>79</sup> H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, ombre corte, Verona, 2014, trad. it di *Le droit à la ville*, Anthropos, Paris, 1968.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 112.

<sup>81</sup> Entrambi gli estratti riportati di seguito si rinvengono in H. LEFEBVRE, *op. cit.*, p. 130 (enfasi in parte aggiunta; nell'originale erano in corsivo “fruizione” e “opera”).

<sup>82</sup> Un'idea sviluppata soprattutto in J.B. AUBY, *Le droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, LexisNexis, Paris, 2013.

<sup>83</sup> Si v. in part. D. HARVEY, *Il capitalismo contro il diritto alla città*, ombre corte, Verona, 2016.

<sup>84</sup> Cfr. spec. F. SAIITA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Ordines*, n. 2, 2020, p. 53 ss.; anche in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Ripensare la città e il suo diritto*, Studi del XXIII Convegno nazionale, Padova, 1-2 ottobre 2020, p. 39 ss.

che questo diverso e fecondo approccio andrebbe a mettere in luce per le più limitate questioni che ci interessano.

Assecondando l'impostazione tratteggiata, si dovrebbe in primo luogo dare maggior rilievo ai diritti dei residenti della città turistica, nonché a quelli di determinati *city users* (ad es. gli studenti universitari o i lavoratori pendolari/non residenti, gli immigrati), che appaiono ad oggi ben poco considerati, sfumati sullo sfondo delle regolazioni esaminate. Per dare rilievo a tali interessi, accanto a quelli dell'iniziativa economica, della proprietà, della concorrenza, ma anche accanto a quelli della tutela dei beni culturali o del decoro urbano, non è tuttavia affatto sufficiente riscrivere regole e procedimenti, dandogli l'autonoma evidenza che ora è assente.

Al riconoscimento dei diritti di residenti e *city users* – diritti che potremmo dire di *fruizione* della città – si connette infatti strettamente il tema della partecipazione nonché della valorizzazione di tutte quelle pratiche e di quegli istituti capaci di rendere gli abitanti attori della vita cittadina. Nei pochi strumenti attualmente a disposizione delle città per il governo del turismo, infatti l'elemento partecipativo è pressoché assente. Limitandosi ad un'analisi sul piano delle norme, è agevole registrare come, nella definizione delle limitazioni al commercio oppure nelle decisioni che concernono le imposte turistiche<sup>85</sup>, siano coinvolti solo gli attori dell'economia turistica, mentre gli interessi degli abitanti e di tanti *city users* sono affidati alle sole cure delle istituzioni locali, in difficoltà nel fare sintesi delle molteplici istanze provenienti dal territorio se non addirittura fortemente condizionate dagli stessi interessi che sarebbero chiamate a limitare e regolare. Talvolta, come nel caso della definizione del contributo d'accesso veneziano, il momento del coinvolgimento nelle scelte degli abitanti risulta meramente “di facciata”<sup>86</sup>, ben lontano dagli insegnamenti di decenni di teoria e prassi della partecipazione civica.

Per sviluppare appieno gli spunti illustrati, pare tuttavia imprescindibile un contributo della scienza giuridica: lo impongono la complessità delle questioni tecniche e la relativa novità di molti dei problemi affrontati, che spiazzano le amministrazioni locali, peraltro assai meno inclini a tentare sperimentazioni coraggiose di quanto non siano propense alla conservazione dello *status quo*, soggette come sono alle pressioni delle forze economico-politiche che, dalla situazione attuale di *non* governo della città turistica, traggono un evidente giovamento.

---

<sup>85</sup> Per questa critica sia consentito rinviare a G. MENEGUS, *Le imposte turistiche locali: per un ripensamento nel segno della sostenibilità*, cit.

<sup>86</sup> La “consultazione” dei cittadini si è svolta attraverso una piattaforma pubblica, aperta su DIME (lo sportello online del Comune), dal 6 dicembre 2023 al 7 gennaio 2024. Come recita l'annuncio del Comune «Le osservazioni e i suggerimenti che arriveranno saranno oggetto di una prima valutazione tecnico-amministrativa da parte dei dirigenti competenti, così da fornire poi alla Giunta e agli organi consiliari gli strumenti utili alla deliberazione finale del Regolamento». Si v. <<https://live.comune.venezia.it/it/2022/12/contributo-daccesso-una-consultazione-pubblica-sul-sito-del-comune-di-venezias>>.