



1 LUGLIO 2026

L'altro volto del turismo: il c.d.
overtourism e il fenomeno delle locazioni
brevi. I principi espressi dalla Corte
costituzionale nella sentenza n.
186/2025

di Cecilia Bertolotto

Cultrice della materia in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Genova



L'altro volto del turismo: il c.d. *overtourism* e il fenomeno delle locazioni brevi. I principi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 186/2025*

di Cecilia Bertolotto

Cultrice della materia in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Genova

Abstract [It]: Al fenomeno del sovraffollamento turistico nei siti più attrattivi si accompagna la progressiva trasformazione di gran parte degli immobili residenziali in alloggi destinati a locazione breve. Per contenere il fenomeno, talune Regioni, esercitando la potestà legislativa in materia di turismo, hanno attribuito agli enti locali il potere di prevedere regimi limitativi del fenomeno. La Consulta è stata chiamata a valutare la legittimità di tali normative regionali, intervenendo sulla questione del riparto di competenza Stato-Regioni in materia di affitti brevi.

Title: The other side of tourism: so-called overtourism and the phenomenon of short-term rentals. The principles set out by the Constitutional Court in judgment no. 186/2025

Abstract [En]: The phenomenon of overtourism in major tourist destinations has been accompanied by the progressive transformation of residential properties into short-term rentals. Therefore, certain Regions, exercising their legislative powers, have conferred on local authorities the power to introduce regimes aimed at limiting short-term rental activities. The Constitutional Court was called to review the legitimacy of such regional provisions, intervening in the debate on the allocation of legislative powers over short-term rentals between State and Regions.

Parole chiave: overtourism, locazioni turistiche brevi, riparto di competenze Stato-Regioni, regimi amministrativi limitativi, giudizio di legittimità costituzionale

Keywords: overtourism, tourist short-term rentals activities, allocation of legislative powers between the State and the Regions, restrictive administrative regulations, constitutional review proceedings

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. 2. Il fenomeno dell'*overtourism*. 3. Le c.d. "locazioni brevi". 4. La titolarità nella regolamentazione del fenomeno: il difficile riparto delle competenze. 5. La pronuncia della Consulta in materia di locazioni brevi. 6. I precedenti costituzionali in materia di regolamentazione delle locazioni turistiche brevi. 7. La giurisprudenza amministrativa sulla disciplina delle locazioni brevi. 8. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni introduttive

Il presente contributo si propone di affrontare il tema delle c.d. locazioni brevi, il cui aumento costante negli ultimi tempi riflette il fenomeno dell'eccessiva crescita dei flussi turistici in determinate località attrattive, comunemente definito *overtourism*¹.

Il turismo di massa incentiva ed è a sua volta incentivato dal proliferare delle locazioni turistiche brevi, consistenti nell'adibire gli immobili ad uso residenziale in alloggi turistici per non più di trenta giorni.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ P. PANE, *Geografie dell'overtourism, ambiente, paesaggio e politiche territoriali*, Aracne, Genzano di Roma, 2024, pp. 7 ss.

In altre parole, l'*overtourism* e le locazioni turistiche di breve durata costituiscono, in una sorta di circolo vizioso, causa ed effetto l'uno dell'altro: infatti, l'aumento dei turisti comporta il maggior interesse per i proprietari immobiliari a convertire le proprie abitazioni in locazione turistica per brevi periodi di tempo e, per converso, l'elevata disponibilità di immobili in cui soggiornare favorisce l'ingresso di un più alto numero di visitatori nelle aree già colpite da forte turismo².

Il sovraffollamento turistico e il connesso tema degli affitti brevi hanno, così, profondamente modificato le realtà locali, provocando altresì esternalità negative sulla popolazione, sul patrimonio culturale e sull'ambiente circostante, ridisegnando l'assetto di tali luoghi³.

Di fronte a questo fenomeno le Regioni hanno iniziato ad adottare le prime misure di contenimento e contrasto, al fine di evitare la trasformazione di molti poli turistici in "città-merce"⁴.

Tuttavia, la regolamentazione degli affitti brevi, intersecando numerose materie (turismo, governo del territorio, ordinamento civile, etc.) che la Costituzione, ai sensi dell'art. 117, ripartisce tra il legislatore statale e quello regionale, ha dato luogo a diverse questioni di costituzionalità in merito al corretto riparto di competenze Stato-Regioni.

Da ultimo, la Consulta è intervenuta sul tema del complesso e dibattuto riparto di competenze tra Stato e Regioni *ex art. 117 Cost.* nella disciplina delle locazioni brevi. In particolare, con la sentenza n. 186/2025⁵ la Corte costituzionale ha rigettato le questioni di legittimità sollevate dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la legge regionale toscana n. 61/2024⁶, con la quale è stata prevista la possibilità per i Comuni toscani con più alta densità turistica di introdurre misure volte a limitare e regolamentare il fenomeno delle locazioni brevi, affermando che l'attribuzione in capo ai comuni di tali poteri di contenimento rientra nella materia del turismo, di competenza residuale regionale.

Questo lavoro, pertanto, si propone di esaminare il complesso fenomeno dell'*overtourism*, nelle sue esternalità positive e negative e la disciplina delle locazioni brevi, con specifico riguardo alla loro difficile regolamentazione, soffermandosi altresì sulla pronuncia della Corte costituzionale che offre spunti di riflessione sul tema del riparto di competenze Stato-Regioni nella materia degli affitti brevi.

La trattazione si soffermerà infine sull'elaborazione compiuta dalla giurisprudenza amministrativa e, in particolare, sulla pronuncia del Consiglio di Stato⁷, onde analizzare i principi espressi anche dal giudice amministrativo in merito alla delimitazione dei poteri, di monitoraggio o prescrittivi/inibitori, spettanti

² 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. 552.

³ F. CUSANO, *I rimedi urbanistici alla disneyficazione delle città*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2025, p. 171.

⁴ F. CUSANO, *op.cit.*, p. 180.

⁵ Corte costituzionale, 16 dicembre 2025, n. 186, reperibile sul sito della [Corte costituzionale](#).

⁶ Legge regionale toscana 31 dicembre 2024, n. 61.

⁷ In particolare, Cons. di Stato, Sez. V, 7 aprile 2025, n. 2928, consultabile sul sito della [Giustizia amministrativa](#).

ai Comuni in base alla legge regionale con riferimento alle locazioni brevi svolte in forma non imprenditoriale.

2. Il fenomeno dell'*overtourism*

Significativa è l'espressione con cui sovente si descrive il territorio italiano: “museo a cielo aperto”⁸, in quanto l'Italia consta di un vastissimo patrimonio, rilevante a livello storico, artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico e il suo valore e la sua ricchezza non sono una recente scoperta, infatti, già nel 1700-1800 le città italiane costituivano una delle mete più ambite dei *Grand Tour*.

Pertanto, l'Italia ha sempre vissuto e vive tuttora di turismo, inteso come il connubio tra viaggi e soggiorni in una meta diversa dal luogo d'origine al quale poi fare ritorno⁹.

Il turismo costituisce indubbiamente una delle colonne portanti dell'economia del Paese, quasi a poterlo definire il «petrolio locale»¹⁰ e, in effetti, alcuni luoghi, come le zone costiere, si basano pressoché interamente su questo settore.

Eppure, il turismo, che resta un'importante risorsa, da tempo sta evolvendo verso dinamiche che evidenziano talune criticità: è ormai noto, infatti, il fenomeno del c.d. *overtourism*. Con l'espressione inglese, o il suo equivalente italiano “sovraffollamento turistico”, si allude ad un afflusso di visitatori, in determinati luoghi e periodi dell'anno circoscritti, superiore rispetto alla capacità di accoglienza di una località, che «compromette la qualità dell'esperienza turistica e provoca danni alle comunità locali e all'ambiente»¹¹.

L'*overtourism* si oppone al c.d. “turismo sostenibile”, il quale invece tiene «pienamente conto dei suoi impatti economici, sociali e ambientali, presenti e futuri, rispondendo alle esigenze dei visitatori, dell'industria, dell'ambiente e delle comunità ospitanti»¹². Pertanto, se il turismo sostenibile prevede una corretta gestione dei flussi di visitatori, rispettosa del contesto ambientale, culturale e sociale di riferimento¹³, all'opposto, il turismo di massa è caratterizzato da una saturazione dello spazio turistico

⁸ E. GUARNIERI, *Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*, in [Aedon.Mulino](#), n. 3, 2022, p. 2; sul punto anche C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in [Aedon.Mulino](#), n. 3, 2012, pp. 2-3, secondo cui la tutela e la preservazione delle attività tradizionali, che testimoniano la storia della vita della città, impediscono la trasformazione del centro storico in mero “museo a cielo aperto”.

⁹ P.M. VIPIANA, *Riflessioni su profili giuridici in tema di overtourism*, in RICCARDO SPINELLI E ANDREA ZANINI (a cura di), *Overtourism e nuovi equilibri del turismo contemporaneo, una prospettiva multidisciplinare*, FrancoAngeli s.r.l., Milano, 2025, p. 66.

¹⁰ D. IACOVELLI, M. FONTANA, *Turismo sostenibile e gestione dei conflitti: il difficile equilibrio tra conservazione e sviluppo*, in *Ambientediritto*, n. 2, 2025, p. 2.

¹¹ P. PANE, *Geografie dell'overtourism...*, cit., p. 11.

¹² Si tratta della definizione di “turismo sostenibile” fornita dall'[UNWTO](#).

¹³ Il turismo sostenibile può altresì essere inteso come una forma di turismo “responsabile” che il WWF definisce come l'insieme di «attività che permettono nell'esperienza turistica di acquisire la consapevolezza di come sia necessario tutelare l'ambiente naturale e le culture locali e che costituiscono uno strumento diretto di evoluzione dell'economia

tale da deturpare gli ecosistemi, impedire la tutela e la conservazione del patrimonio culturale, con gravi ripercussioni sulla popolazione residente ma anche sulla stessa qualità dell'esperienza turistica.

Il sovraffollamento turistico è dovuto anche all'influenza esercitata dai *social media*, quali *Instagram* o *TikTok*, che pesano sempre più sulla scelta delle mete turistiche, riportando immagini idealizzate delle destinazioni¹⁴.

Numerosi sono i casi in cui tali strumenti hanno permesso a determinati luoghi di assumere una "viralità" tale da accrescere improvvisamente e in modo esponenziale il numero di visitatori nel sito. Un esempio di tale fenomeno è avvenuto a Roma nella chiesa di Sant'Ignazio di Loyola: oggi la chiesa appare vuota, tranne che per la lunga coda nella navata centrale che porta ad uno specchio rivolto verso il soffitto affrescato raffigurante la "Gloria di Sant'Ignazio" dell'autore Andrea Pozzo. L'attrattiva del sito ora dipende dalla viralità dello scatto fotografico: da tutta Italia e dall'estero giungono i visitatori con il solo scopo di ritrarsi allo specchio con la volta dipinta sullo sfondo.

Da tale dato emerge come si tratti, purtroppo, di un turismo "superficiale", preoccupato di immortalare lo scatto senza vedere realmente ciò che cattura l'obiettivo. I *social* dirottano il fenomeno turistico che non tiene più conto del valore culturale del luogo ma della sua fotogenicità; l'interesse è avere l'immagine da "postare", considerando il luogo o il bene culturale un mero oggetto da esibire.

L'eccessiva pressione turistica dipende, altresì, dalla c.d. "democratizzazione dell'accesso al turismo"¹⁵: viaggiare e pernottare è divenuto sempre più agevole e conveniente grazie ai voli *low-cost* e alla diffusione del fenomeno degli affitti brevi.

La crescita incessante dei flussi di visitatori trova, infatti, una sua prima causa nell'incremento dei servizi di trasporto aereo proposti dalle compagnie a basso costo in grado di offrire voli a tariffe molto più convenienti rispetto alle tradizionali avio linee¹⁶.

Invero, il fattore principale del numero incontrollato di turisti è senz'altro costituito dalla maggior offerta di alloggi nel settore dell'ospitalità: ai tradizionali alberghi si sono sempre più affiancati gli immobili ad uso residenziale convertiti in strutture *extra-alberghiere* (quali *bed & breakfast*, affittacamere o "case vacanze") oppure offerti direttamente ai turisti in locazione breve.

virtuosa che il turismo può innescare nei luoghi di destinazione», in *WWF, Carta di qualità del turismo responsabile del wwf Italia*, 2022, p. 2.

¹⁴ R. SPINELLI, A. ZANINI, *L'overtourism tra passato e futuro, note introduttive*, in RICCARDO SPINELLI E ANDREA ZANINI (a cura di), *Overtourism...*, cit., p. 8.

¹⁵ P. PANE, *Geografie dell'overtourism...*, cit., p. 8.

¹⁶ Definizione di "*Low-cost*" fornita dalla Enciclopedia [Treccani](#), secondo cui la maggior competitività delle tariffe offerte da tali compagnie deriva dal fatto che «I voli effettuati da questi vettori sono detti anche *no frills* («senza fronzoli») perché non prevedono la distribuzione di giornali, bevande e cibi (se non a pagamento); questo consente anche una maggiore disponibilità di posti, per l'eliminazione della dispensa, e una contrazione del personale destinato ai servizi a bordo. Per ridurre al minimo le spese sono utilizzati scali aeroportuali meno frequentati, dove i diritti di atterraggio costano meno, e decolli e atterraggi avvengono negli orari più economici, ossia di minore traffico».

3. Le c.d. “locazioni brevi”

Il fenomeno degli affitti brevi, che si intende affrontare con il presente contributo, è in forte crescita esponenziale, favorita anche dal fatto che «oramai da diversi anni, il servizio della locazione “breve” ha incontrato il mercato “virtuale” delle piattaforme digitali¹⁷ mediante le quali i visitatori hanno la possibilità di alloggiare per brevi periodi di tempo (anche per una sola notte), tramite prenotazione *online*, nelle abitazioni dei privati¹⁸. Il fenomeno viene comunemente definito *sharing economy* o *home sharing*¹⁹ e pone in relazione tre soggetti: i turisti in qualità di utenti, i prestatori di servizi ricettivi che offrono gli alloggi e le piattaforme digitali che, come intermediari, consentono ai primi due di comunicare²⁰.

Il proliferare delle piattaforme digitali ha così massificato il settore del turismo in quanto, da un lato, ha esteso la platea dei possibili prestatori di servizi ricettivi, consentendo anche a soggetti non professionisti di accedere al mercato dell’ospitalità e, dall’altro lato, ha permesso ai visitatori di ricorrere anche a strutture alternative agli alberghi tradizionali, a tariffe più convenienti e dinamiche²¹.

Tuttavia, se il fenomeno degli affitti brevi costituisce indubbiamente un’externalità positiva sia per il settore del turismo, in quanto agevola la fruizione dei siti di maggior interesse, sia per l’economia locale, d’altro canto, non possono sottacersi i forti impatti sfavorevoli che il medesimo provoca, alterando la fisionomia dei siti di maggior attrattività e compromettendo la vivibilità della popolazione residente, sempre più pregiudicata nel proprio quotidiano vivere²².

Gli effetti negativi prodotti dal turismo di massa nei confronti della popolazione locale consistono, in primo luogo, nella «emergenza abitativa conseguente alla prevalente destinazione degli immobili ad affitti

¹⁷ S. BARBIERI, *Il “doppio volto” del regolamento (UE) 2024/1028 sulla raccolta e condivisione dei dati relativi ai servizi di locazione “a breve termine”: tra libertà e regolamentazione pubblica del mercato*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5, 2024, p. 1189

¹⁸ E. FURIOSI, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, n. 1, 2025, p. 11.

¹⁹ La Corte costituzionale, nella pronuncia n. 186/2025, descrive il fenomeno dell’*home sharing* nei seguenti termini: «Il cosiddetto *home sharing*, diffusosi grazie alla creazione di piattaforme *on line*, da un lato rappresenta un’occasione di integrazione del reddito per numerose famiglie, ma dall’altro ha concorso a determinare fenomeni di overtourism in diverse città, che hanno prodotto “esternalità” negative. In primo luogo, si è prodotta una contrazione degli alloggi disponibili per lavoratori e studenti fuori sede, con conseguente effetto inflazionistico sul costo degli alloggi stessi. Inoltre, l’overtourism può determinare “la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali” (sentenza n. 94 del 2024)».

²⁰ F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Salvaguardia delle identità locali, corretto uso del territorio ed esigenze del mercato: il caso delle locazioni brevi ai tempi della sharing economy*, in *Consulta online*, n. 1, 2022, fasc. spec., p.116.

²¹ La crescente diffusione di soluzioni alternative ai tradizionali alberghi è favorita anche dal c.d. dinamismo dei prezzi applicato dalle piattaforme digitali, le quali offrono gli alloggi con una frequente variazione di tariffe, influenzate da plurimi fattori, tra cui la domanda turistica, il periodo stagionale o eventi di forte richiamo.

²² Significativo sul punto è quanto espresso dal primo considerando del Regolamento UE 2024/1028, che ben individua le due facce del fenomeno delle locazioni brevi, affermando che «con la crescita dell’economia delle piattaforme il volume dei servizi di locazione di alloggi a breve termine sta aumentando notevolmente in tutta l’Unione. Pur creando molte opportunità per gli ospiti, i locatori e l’intero ecosistema del turismo, la rapida crescita di tali servizi ha sollevato preoccupazioni e sfide, in particolare per le comunità locali e le autorità pubbliche, ad esempio il loro contributo a una riduzione della disponibilità di alloggi destinati alla locazione a lungo termine e ad un aumento dei canoni di locazione e dei prezzi delle abitazioni».

a breve termine per i turisti, con sacrificio della precedente offerta abitativa verso cittadini e studenti»²³; infatti, la maggior richiesta di affitti brevi, particolarmente conveniente per i proprietari immobiliari, comporta, in negativo, la riduzione di alloggi da destinare a locazioni di lunga durata, i cui costi divengono, in ogni caso, proibitivi sia per gli aspiranti residenti sia per gli studenti e i lavoratori fuori sede²⁴.

Si assiste, inoltre, ad una vera e propria alterazione del mercato immobiliare, in quanto il maggior “rendimento del settore turistico” sta orientando gli investimenti dei privati sempre più verso l’acquisto di immobili con finalità ricettiva anziché residenziale in aree di forte pressione turistica, dando luogo ad un notevole incremento dei prezzi delle unità abitative²⁵.

Da un punto di vista sociale, all’aumento di affitti brevi si accompagna un inevitabile svuotamento dei centri urbani, dando luogo alla “gentrificazione”²⁶, ovvero un “esodo” dei residenti verso altre aree ed una conseguente “trasformazione turistica dei quartieri”²⁷. Si sta, così, verificando una progressiva erosione del carattere identitario dei centri storici, dei borghi e delle città d’arte, che divengono ormai luoghi privi di autenticità e non più vivibili. Il fenomeno è stato anche definito “desertificazione dei centri”, che divengono «quinte teatrali: belle e ben tenute all’apparenza, nella sostanza depresse della ragione, degradati a “centri commerciali naturali”»²⁸.

Inoltre, l’*overtourism* e la “colonizzazione” delle locazioni a breve termine nei poli turistici sono fonte di significativi disagi per i residenti, sia per la compromissione del c.d. “decoro urbano”, che il Consiglio di Stato definisce come il «valore insito in un apprezzabile livello di qualità complessiva della tenuta degli spazi pubblici, armonico e coerente con il contesto storico»²⁹, sia per la sempre maggiore

²³ Cons. di Stato, Sez. IV, 15 aprile 2025, n. 3258, reperibile sul sito della [Giustizia amministrativa](#).

²⁴ P.M. VIPIANA, *Riflessioni su profili giuridici in tema di overtourism*, in RICCARDO SPINELLI E ANDREA ZANINI (a cura di), *Overtourism...*, cit., p. 67.

²⁵ E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici...*, cit., p. 552.

²⁶ [L’Accademia della Crusca](#) ha descritto la gentrificazione nei seguenti termini «L’originale inglese gentrification, letteralmente ‘borghesizzazione’, è stato coniato e utilizzato per la prima volta nel 1964 da Ruth Glass (Introduction: aspects of change. In London: Aspects of Change, ed. Centre for Urban Studies, London: MacKibbon and Kee, 1964, xiii–xlii), mentre il calco italiano è registrato per la prima volta dallo Zingarelli 2013, che data la prima attestazione al 1982. Il GRADIT già nel 2000 registrava gentry come termine tecnico del linguaggio storico con la seguente definizione: ‘in Inghilterra, classe intermedia tra la nobiltà e i proprietari terrieri, che godeva di precisi privilegi’, estens. ‘alta borghesia’. Gentrification è il nome di un fenomeno iniziato negli Stati Uniti e in area anglosassone che si riferisce al recupero di quartieri storici e popolari da parte del ceto emergente, con conseguente trasformazione della tipologia degli abitanti: un cambiamento che coinvolge allo stesso tempo identità urbanistica e tessuto sociale».

Si parla, invece, di gentrificazione digitale per indicare il fenomeno di progressiva trasformazione dei centri a causa della crescente turistificazione favorita dalle piattaforme digitali.

²⁷ E. FURIOSI, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi...*, cit., p. 12.

²⁸ G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in atti del Convegno di Gubbio, 6-7 giugno 2014, “I centri storici tra norme e politiche”, in [Aedon.Mulino](#), n. 2, 2015, p. 7; in tema anche P.M. VIPIANA, *Lo “sfruttamento” a fini turistici dei centri storici*, in P.M. VIPIANA, A. GIUFFRIDA, M. TIMO (a cura di), *La legislazione per i centri storici* (Atti del Seminario, Genova, 27 ottobre, 3 e 10 novembre 2021), *Consulta on line*, n. 1, 2022, fasc. spec.; nella stessa rivista M. TIMO, *Patrimonio culturale e centro storico: materialità e immaterialità*.

²⁹ Cons. di Stato, Sez. V, 4 gennaio 2021, n. 47, nel sito [Giustizia amministrativa](#), conformi Cons. di Stato, Sez. V, 23 agosto 2016, n. 3861; 19 aprile 2017, n. 1816 e 1817; Cons. di Stato, Sez. VI, 21 novembre 2017, n. 5393.

“turistificazione” del settore economico³⁰, che contribuisce a rendere lo spazio urbano pressoché inabitabile poiché si assiste ad una progressiva sostituzione delle botteghe storiche e dei negozi di vicinato con attività di ristorazione e punti vendita di *souvenir*, in tal modo rendendo carente l’offerta dei servizi di prima necessità per gli abitanti³¹.

La grande folla di visitatori cagiona, altresì, effetti pregiudizievoli alla quiete e alla riservatezza dei cittadini, le cui proprietà – limitrofe alle mete turistiche – sono continuamente esposte alla visuale dei visitatori; eclatante è il caso di Pisa, recentemente oggetto di una decisione del Consiglio di Stato³², secondo cui l’amministrazione locale non è stata in grado di predisporre lungo i camminamenti della cinta muraria della città storica adeguate misure per limitare la possibilità di affaccio e visuale sulle proprietà private sottostanti, che continuano ad essere oggetto di fotografie e videoriprese da parte dei turisti³³.

Da tale quadro ne discende che ad essere compromessa è anche la tutela del paesaggio che, ai sensi dell’articolo 131 del Codice dei beni culturali, è definito come «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni», in quanto si dimentica sempre più spesso che il valore culturale del centro storico, del borgo o della città d’arte non è costituito soltanto da palazzi storici, monumenti o dall’ambiente naturale ma anche dalla popolazione che ivi risiede³⁴, che risulta gravemente danneggiata dalla c.d. “musealizzazione” dei luoghi turistici e spinta ad allontanarsi dagli stessi³⁵.

4. La titolarità nella regolamentazione del fenomeno: il difficile riparto delle competenze

Una delle cause che ha favorito la crescente ed incontrollata diffusione del fenomeno degli affitti brevi si rinviene nella quasi totale assenza di una normativa di ampio spettro che stabilisca criteri per lo svolgimento dell’attività di locazione a breve termine e ponga limitazioni alla possibilità per i proprietari di convertire gli immobili in strutture ricettive nelle aree di maggior afflusso turistico, come i centri storici e nelle città d’arte³⁶.

Infatti, la prima volta in cui il legislatore statale è intervenuto in materia si è limitato, con la legge 431/1998³⁷, ad escludere le locazioni con finalità turistiche dall’applicazione di alcune disposizioni della

³⁰ F. CUSANO, *I rimedi urbanistici...*, cit., p. 172.

³¹ A. BARTOLINI, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Dir.Amm.*, n. 4, 2022, p. 1010.

³² Cons. di Stato, sez. IV, n. 3258/2025, cit., nel sito [Giustizia amministrativa](#).

³³ C. VIDETTA, *Il giudice amministrativo e l’overtourism. Una prospettiva culturale?* In *Aedon. Mulino*, n. 3, 2025.

³⁴ S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon. Mulino*, n. 2, 2015, p. 3.

³⁵ G. SEVERINI, *Centri storici...*, cit., pp. 13 ss., cfr. A. BARTOLINI, *Patrimoni culturali...*, cit., pp. 995 ss.

³⁶ P.M. VIPIANA, *Riflessioni su profili giuridici in tema di overtourism*, in RICCARDO SPINELLI E ANDREA ZANINI (a cura di), *Overtourism...*, cit., p. 69.

³⁷ Legge 9 dicembre 1998, n. 431.

predetta legge dedicate alle locazioni di immobili ad uso abitativo, stante l'incompatibilità dell'attività di affitti brevi con la specifica causa del contratto di locazione³⁸.

Successivamente, con il decreto-legge n. 50/2017³⁹, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, il legislatore ha dettato una puntuale definizione dell'istituto delle "locazioni brevi", intendendole come «contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, ivi inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare»⁴⁰.

Con questo, non si vuol certo dire che nel nostro ordinamento il fenomeno non trovi alcuna regolamentazione, tuttavia, le disposizioni al momento esistenti attengono, quantomeno a livello nazionale, ad aspetti fiscali o di monitoraggio. In particolare, il legislatore statale è intervenuto con il decreto-legge n. 34/2019⁴¹, prevedendo all'art. 13-*quater*, comma 4, l'istituzione di una banca dati nazionale in cui registrare le strutture ricettive e gli immobili destinati a locazione breve e, successivamente, disponendo con l'art. 13-*ter* del decreto-legge n. 145/2023⁴² l'assegnazione da parte del Ministero del Turismo di un codice identificativo nazionale (CIN) «alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate a contratti di locazione per finalità turistiche, alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate alle locazioni brevi ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, e alle strutture turistico-ricettive alberghiere ed extralberghiere».

Da tale quadro emerge, pertanto, la mancata previsione di misure in grado di contrastare, o quantomeno contenere, il fenomeno, a differenza di quanto accade all'estero ove il legislatore statale ha attribuito poteri regolatori agli enti locali al fine di stabilire veri e propri regimi limitativi per far fronte al "turismo mordi e fuggi" a tutela della popolazione locale. Per citare un esempio, il codice francese dell'edilizia e degli alloggi⁴³ dispone che, nei comuni con più di 200.000 abitanti, la destinazione degli immobili in

³⁸ Art. 1, comma 2, lett. c) l. 431/1998.

³⁹ D.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito nella legge 21 giugno 2017, n. 96.

⁴⁰ Art. 4, d.l. n.50/2017.

⁴¹ D.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito nella legge 28 giugno 2019, n.58.

⁴² D.l. 18 ottobre 2023, convertito nella legge 15 dicembre 2023, n. 191.

⁴³ Sulla normativa francese si è espressa anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea con la sentenza *Cali Apartments* del 22 settembre 2020 (C-724/18 e 727/18). In particolare, la Corte si è pronunciata in merito alla compatibilità con il diritto dell'Unione europea di una disciplina, quale quella francese, limitativa delle condizioni di accesso ad un'attività di prestazione di servizi che, ai sensi della direttiva Bolkenstein (2006/123), è di regola sottoposta ad un regime di liberalizzazione. La questione è stata risolta dal giudice europeo affermando che «L'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che una normativa nazionale che, per motivi diretti a

locazione breve richiede un cambio d'uso, assoggettato a previa autorizzazione da parte del Sindaco del Comune e prevede altresì che il rilascio della predetta autorizzazione possa essere subordinato ad un regime di compensazione, consistente in una «concomitante trasformazione in abitazione di locali aventi un altro uso»⁴⁴.

Il differente approccio italiano al fenomeno può trovare, tuttavia, una giustificazione nel fatto che il tema degli affitti brevi interseca una pluralità di materie differenti (quali il turismo, il governo del territorio, la tutela del patrimonio culturale, la concorrenza, l'ordinamento civile) rientranti, ai sensi dell'art. 117 Cost., in differenti sfere di potestà legislativa: ora statale, ora regionale, ora concorrente⁴⁵, da cui deriva la difficoltà di individuare il legislatore – statale o regionale – competente all'adozione di regimi limitativi *in subiecta materia*.

Sul punto, è bene rammentare che, anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, l'art. 117 Cost. attribuiva alla competenza concorrente tra Stato e Regioni la materia del turismo e dell'industria alberghiera ma, all'indomani della novella, il riferimento al turismo è stato espunto dagli elenchi di materie di competenza concorrente e non è comparso tra quelle statali, onde la sua ricollocazione nell'ambito della competenza generale – ancorché residuale e innominata – delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma quarto, Cost.⁴⁶. La competenza regionale in materia di turismo trova conferma nella pronuncia della Consulta n. 197/2003⁴⁷ secondo cui «a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale»⁴⁸.

garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine economicamente accessibili, assoggetta talune attività di locazione dietro corrispettivo di locali ammobiliati destinati ad abitazione ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio, esercitate in maniera reiterata e per brevi periodi, ad un regime di autorizzazione preventiva applicabile in determinati comuni in cui la tensione sui canoni di locazione è particolarmente elevata, è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale relativo alla lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione e proporzionata all'obiettivo perseguito, dato che quest'ultimo non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia». In particolare, la Corte ha ritenuto le misure limitative previste dal codice francese fossero rispettose del principio di proporzionalità essendo circoscritte nello spazio (in quanto riferite soltanto ad alcune realtà francesi) e nel tempo (poiché riguardanti unicamente l'offerta di immobili in locazione breve per un periodo superiore a 120 giorni l'anno).

⁴⁴ Articolo L. 631-7-1 del codice dell'edilizia e degli alloggi francese.

⁴⁵ D. TUMMINELLI, *Le "locazioni brevi" e il (mancato) ruolo svolto dalle Regioni ed enti locali nella materia "del governo del territorio"*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2023, p. 248.

⁴⁶ E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici...*, *cit.*, p. 555

⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza 23 maggio 2003, n. 197, cfr. L. GRIMALDI, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001), nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma "Renzi-Boschi"*, in Dirittifondamentali.it, 2015.

⁴⁸ Corte costituzionale n. 197/2003, *cit.*, Considerato in diritto, punto 4.

Tuttavia, nonostante il riconoscimento del primato regionale in materia di turismo, si è comunque registrata una iniziale “timidezza regolatoria” da parte delle Regioni⁴⁹, infatti, forme di regolamentazione del fenomeno delle locazioni turistiche brevi sono avvenute con leggi sul turismo da parte delle Regioni colpite da maggior densità turistica, quali il Lazio⁵⁰, o la Lombardia⁵¹, che sono pressoché intervenute in un’ottica di monitoraggio e controllo, con la previsione di oneri di comunicazione e di identificazione delle abitazioni destinate a locazione breve, nonché mediante la fissazione di *standard* minimi qualitativi e di sicurezza di cui gli alloggi devono essere dotati⁵².

Ad accrescere la complessità del quadro normativo esistente nell’ambito del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di locazioni brevi è anche la circostanza che la materia del turismo sia una delle più “solcate” da interventi statali⁵³ per via del riconoscimento da parte della giurisprudenza costituzionale di una “competenza trasversale” in capo allo Stato⁵⁴, mediante la quale il legislatore nazionale, in materie ritenute essenziali (quali l’ordinamento civile o la tutela della concorrenza), ha la possibilità di intervenire, per l’appunto trasversalmente, anche in ambiti di competenza esclusiva regionale, riducendo così il perimetro di intervento di detto legislatore⁵⁵.

⁴⁹ D. TUMMINELLI, *Le “locazioni brevi”...*, cit., p. 254.

⁵⁰ Con la legge regionale 6 agosto 2007, n. 13 «Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche», la Regione Lazio ha stabilito l’obbligo per chi offre gli “alloggi per uso turistico” di darne preventiva comunicazione al comune territorialmente competente (art. 28); inoltre, ha previsto l’assegnazione di un codice identificativo di riferimento per gli alloggi ad uso turistico, da indicare in ogni comunicazione inerente all’offerta e alla promozione dei servizi di utenza (art. 23 bis). Ha, poi, disposto per il solo Comune di Roma Capitale poteri più incisivi, prevedendo per quest’ultimo la possibilità «di individuare criteri specifici in riferimento a determinati ambiti territoriali per lo svolgimento di attività di natura non imprenditoriale di locazione di immobili ad uso residenziale per fini turistici» (art. 5, comma 3 ter).

⁵¹ La Regione Lombardia ha previsto con legge 1° ottobre 2015, n. 27 «Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo», all’art. 38, che le locazioni turistiche gestite in forma non imprenditoriale e le locazioni brevi sono soggette alla preventiva presentazione della comunicazione di inizio attività al comune nel quale sono locate e non alla c.d. SCIA, richiesta invece per le locazioni turistiche gestite in forma imprenditoriale. Inoltre, con la legge 25 gennaio 2018, n. 7, «Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze» ha modificato l’art. 38 della legge n. 27/2015, prevedendo all’art. 1 l’assegnazione di un codice identificativo di riferimento da utilizzare nella promozione degli alloggi offerti in locazione turistica «Al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, la pubblicità, la promozione e la commercializzazione dell’offerta delle strutture ricettive di cui all’articolo 26, compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche».

⁵² E. FURIOSI, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi...*, cit., p. 23.

⁵³ C. LOSAVIO, *La fragile residualità della materia del “turismo”: un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 2020, p. 2.

⁵⁴ E. TUMMINELLI, *Le “locazioni brevi”...*, cit., p. 249.

⁵⁵ Si legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale, con riferimento alle competenze trasversali esercitate in materia di turismo che «Questa Corte ha più volte affermato in proposito che, allorché sia ravvisabile un’esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l’ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga. Sempre che, naturalmente, la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno

Inoltre, contribuisce a circoscrivere la competenza regionale in materia di turismo anche la c.d. “chiamata in sussidiarietà”⁵⁶ riconosciuta dalla Corte costituzionale⁵⁷, secondo la quale lo Stato ha la possibilità di avocare a sé l’esercizio di competenze regionali in presenza di «esigenze unitarie che giustificano l’operare “in senso ascendente” del principio di sussidiarietà»⁵⁸. In materia di turismo l’esercizio di competenze regionali a livello unitario sarebbe ammesso «dall’esigenza di valorizzare al meglio l’attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell’offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell’ambito dell’economia nazionale (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006)»⁵⁹.

Ulteriore freno agli interventi di regolamentazione degli affitti brevi da parte delle Regioni, e conseguentemente delle autorità locali, è costituito, secondo alcuni Autori⁶⁰, anche dall’incerta collocazione della disciplina degli stessi nell’ambito del turismo, di competenza regionale, o dell’ordinamento civile, di competenza statale.

Il dibattito in merito alla competenza sorge dal differente inquadramento dell’istituto delle locazioni brevi: secondo i fautori della competenza esclusiva statale⁶¹, gli affitti brevi costituiscono una figura contrattuale

scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003). La presenza di un interesse unitario nella materia del turismo è stata confermata da questa Corte» (Corte costituzionale, 16 marzo 2007, n. 88, nel sito della [Corte costituzionale](#), conformi Corte costituzionale, 20 marzo 2009, n. 76 e 1° giugno 2006, n. 214).

⁵⁶ Si veda sul punto Corte costituzionale 1 ottobre 2003, n. 303 che al punto 6.3 considerando in diritto prevede proprio in tema di turismo che «indipendentemente da ogni considerazione di merito su tale disposizione, si deve rilevare che essa attiene, con evidenza, ai rapporti tra Stato e Regioni in materia di turismo e realizza un accentramento di funzioni, che, sulla base della natura residuale della competenza legislativa regionale, spettano in via ordinaria alle Regioni, salvo che lo Stato non operi l’avocazione delle stesse, con l’osservanza dei limiti e delle modalità precisati dalla giurisprudenza di questa Corte», consultabile sul sito della [Corte costituzionale](#). Sul punto M. DI PAOLA, *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303*, in [LexItalia.it](#) n. 12, 2003, 12; Q. CAMERLENGO, *Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in [Forum costituzionale](#), 2003; A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in [Federalismi.it](#), 2003; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*, in [Forum costituzionale](#), 2003.

⁵⁷ Si veda sul punto Corte costituzionale 2 aprile 2012, n. 80 che al punto 2.1 considerando in diritto prevede che « In questo quadro, limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell’ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l’ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica». Sul punto, C. LOSAVIO, *La fragile residualità della materia del “turismo”...*, *cit.*

⁵⁸ Corte costituzionale, 13 gennaio 2005, n. 50, Considerato in diritto, punto 12.

⁵⁹ Corte costituzionale, 20 aprile 2009, n. 76, Considerato in diritto, punto 2.

⁶⁰ F. CUSANO, *I rimedi urbanistici...*, *cit.*, p. 173.

⁶¹ M. MALO, C. COLALUCA, *Competenze normative e fonti*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 27 ss.

regolata dal diritto privato e, come tali, dovrebbero ricondursi alla materia dell'ordinamento civile ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.; dall'altra parte, coloro che sostengono la competenza regionale, affermano che tali forme di ospitalità sarebbero comunque caratterizzate da una connotazione turistica, onde la loro riconducibilità nella sfera di competenza delle Regioni⁶².

Non si tratta di una disquisizione puramente teorica come dimostra il recente intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 186/2025, proprio in tema di riparto di competenze nella materia degli affitti brevi.

5. La pronuncia della Consulta in materia di locazioni brevi

Nel solco delle riflessioni che precedono, emerge come il coacervo di materie interessate dal fenomeno degli affitti brevi ha reso e continua a rendere incerta l'individuazione del titolare della potestà legislativa in tale ambito, se lo Stato o le Regioni, dando luogo a plurimi conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, sollevati tanto a livello statale quanto regionale quando l'intervento normativo dell'uno o dell'altro nell'ambito degli affitti brevi sia avvertito come una violazione delle rispettive competenze di cui all'art. 117 della Costituzione.

A monte della controversa questione si pone, principalmente, la natura "ambigua" dell'attività di locazione turistica a breve termine, che può rientrare tanto nella materia contrattuale quanto in quella turistico-ricettiva, con la conseguente riconducibilità del fenomeno, nel primo caso, alla competenza statale di ordinamento civile, nel secondo al settore del turismo, di cui sono titolari le Regioni.

La prospettazione delle due differenti interpretazioni del fenomeno ha, di recente, interessato la Corte costituzionale che, con la più sopra richiamata sentenza n. 186/2025⁶³, su ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, si è espressa in ordine alla legittimità delle disposizioni della legge regionale toscana n. 61/2024 (TU del turismo), nella parte in cui, per quanto di interesse in questa sede, le medesime attribuiscono ai comuni toscani maggiormente colpiti dal turismo, *in primis* il Comune di Firenze⁶⁴, la

⁶² G. MENEGUS, *Locazioni per finalità turistiche: il codice identificativo lombardo supera lo scrutinio di costituzionalità (nota a Corte cost., sent. 84/2019)*, in [Forum costituzionale](#), 2019, p. 3.

⁶³ Commentano la pronuncia A. GRILLO, *Dalla proprietà al territorio: la Corte Costituzionale sugli affitti brevi*, in [Giustiziainsieme](#); Y.M. CITINO, *La Toscana come la Catalogna nella lotta all'overtourism? Nota a Corte cost. n. 186/2025*, in [Forum costituzionale](#), 2026.

⁶⁴ Il Comune di Firenze insieme alla città di Venezia si contende il primato di città maggiormente afflitta dall'*overtourism* e dal proliferare delle locazioni brevi, come rilevato da E. FURIOSI, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi...*, cit., pp.23-24. Un dato interessante è rappresentato dal fatto che il Comune fiorentino, già prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 61/2024 e della conseguente adozione da parte dell'ente locale del regolamento comunale per le locazioni turistiche brevi (approvato con delibera del 5 maggio 2025, n. 27), aveva tentato di circoscrivere il fenomeno degli affitti brevi nel centro storico, facendo leva sui poteri ad esso attribuiti dalla legge regionale in materia di governo del territorio (l.r. n. 65/2014). In particolare, il Comune aveva approvato, con delibera consiliare del 2 ottobre 2023, n. 39, una variante al proprio regolamento urbanistico con cui vietava di destinare gli immobili del centro storico a locazione breve, più in generale a "residenza temporanea". La variante è stata impugnata dinanzi al T.A.R. Firenze che, con una serie di sentenze gemelle, 10 luglio 2024, n. 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 864, 866, 867, non entra nel merito della questione,

facoltà di prevedere regimi limitativi in ordine alla destinazione degli immobili a locazione turistica breve (art. 59 recante “Criteri e limiti per lo svolgimento dell’attività di locazione turistica breve”).

Secondo l’Esecutivo, infatti, una disposizione regionale in materia di turismo che preveda per i comuni maggiormente afflitti dall’*overtourism* la possibilità di individuare zone (a titolo esemplificativo i centri storici) per le quali fissare, con regolamento, «criteri e limiti specifici per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve»⁶⁵, che possono consistere anche «nella limitazione, per determinate zone omogenee, dello svolgimento dell’attività di locazione breve»⁶⁶ costituisce una illegittima compromissione del diritto di proprietà e, di conseguenza, invade la competenza esclusiva statale di ordinamento civile.

Risulta evidente come rispetto ad altre regioni la Toscana, con il censurato art. 59, abbia adottato un approccio maggiormente incisivo, consentendo ai comuni più colpiti dal sovraffollamento turistico di prevedere, in relazione alla peculiarità delle singole realtà locali, le misure ritenute più efficaci per il “contingentamento” delle locazioni turistiche. Inoltre, la legge regionale guida i comuni nell’esercizio del loro potere regolatorio, individuando gli obiettivi⁶⁷ in base ai quali i comuni sono legittimati ad intervenire nella materia delle locazioni brevi e definendo in concreto il contenuto dei criteri e dei limiti⁶⁸ che gli enti locali possono stabilire.

La disposizione gravata prevede, inoltre, al comma quarto che per i comuni dotatisi del regolamento «l’esercizio dell’attività di locazione breve, per le zone o aree interessate, è subordinato al rilascio al locatore di un’autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si intende

dichiarandone l’improcedibilità per carenza di interesse, stante la sopravvenuta approvazione da parte del Comune di nuovi strumenti urbanistici destinati a superare la variante e nei quali non è più contemplato il divieto di affitti brevi nel centro storico.

⁶⁵ Art. 59 legge regionale toscana n. 61/2024.

⁶⁶ Art. 59, comma 3, lett. a), legge regionale toscana n. 61/2024.

⁶⁷ Articolo 59, comma 2: «I criteri e i limiti di cui al comma 1, nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione, sono individuati al fine di perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale, nonché di garantire un’offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine. Tali criteri, in riferimento alla zona o area interessata, sono definiti tenendo conto, in particolare:

a) del rapporto tra il numero di posti letto nelle unità immobiliari ad uso abitativo oggetto di locazione breve e la popolazione residente; b) della distribuzione e della capacità ricettiva delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere; c) delle caratteristiche del tessuto urbano; d) della necessità di tutelare, anche con riferimento alla sostenibilità ambientale, il valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico; e) della necessità di garantire che il servizio di accoglienza sia effettuato con elevati standard qualitativi; f) di ogni altro elemento utile ai fini della valutazione dell’impatto, diretto o indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità, anche in termini qualitativi».

⁶⁸ Art 59, comma 3: «I criteri e i limiti di cui al comma 1, tenuto conto di quanto disposto al comma 2, possono consistere, in particolare: a) nella limitazione, per determinate zone omogenee, dello svolgimento dell’attività di locazione breve; b) nell’individuazione di uno specifico rapporto che deve sussistere fra superficie dell’immobile e numero di ospiti ammessi; c) nella definizione di requisiti e standard di qualità che gli immobili adibiti a locazione breve devono possedere con riferimento, in particolare, all’accessibilità degli spazi, agli standard igienico-sanitari, al decoro degli ambienti, nonché alla presenza di servizi di connettività».

locare»; ai comuni viene, altresì, attribuita la possibilità di stabilire un numero massimo di autorizzazioni per determinate aree⁶⁹.

Tuttavia, secondo il Governo un siffatto intervento regionale in materia di locazioni turistiche, costituisce una palese violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lett. l) Cost., posto che «un simile penetrante regime amministrativo per l'esercizio dell'attività di locazione turistica finisce per consentire limitazioni su base micro-territoriale dei diritti dominicali dei proprietari immobiliari», pregiudicando il loro diritto di godere e disporre in modo pieno ed esclusivo del proprio immobile.

La Regione Toscana nelle sue difese ha affermato, all'opposto, che la disciplina delle locazioni brevi rientrerebbe nell'ambito del turismo in quanto, diversamente opinando, la competenza statale in materia di ordinamento civile finirebbe per privare totalmente le regioni della loro potestà legislativa.

La Consulta – nel ritenere non fondata la questione di costituzionalità sollevata – afferma che «l'art. 59 è riconducibile alla materia del turismo, del quale cerca di assicurare uno svolgimento “sostenibile”, e a quella del governo del territorio, perché lo scopo di “garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine” (comma 2), oltre a soddisfare istanze sociali (di certo non estranee alla competenza legislativa regionale), si traduce in un razionale assetto del territorio, che anche nelle zone “più attrattive” deve conservare spazi destinati agli usi abitativi»⁷⁰.

La Corte costituzionale, in particolare, esclude la riconducibilità della regolamentazione dell'attività di locazione breve alla materia dell'ordinamento civile, indicando che un fenomeno come quello in esame necessita di una normativa in grado di adattarsi alle diverse esigenze del territorio. Non a caso, non tutte le aree subiscono il sovraffollamento turistico in eguale misura e si deve tenere conto che in determinate località, prive di strutture ricettive alberghiere o para-alberghiere, le locazioni brevi potrebbero anche costituire l'unica forma di ospitalità possibile⁷¹. Ne deriva che solo una legislazione regionale potrebbe essere effettivamente capace di prevedere una disciplina per così dire *ad hoc* per le singole realtà locali, in

⁶⁹ In attuazione di tale previsione, il Comune di Firenze, con delibera del 5 maggio 2025, n. 27, ha adottato il Regolamento per le locazioni turistiche brevi, nel quale ha stabilito una limitazione particolarmente stringente circa la possibilità di esercitare l'attività di locazione breve nel centro storico, infatti, all'art. 8 del predetto Regolamento si legge «All'interno dell'area o zona omogenea individuata come Nucleo Storico (Zona A) [...] il numero delle attività di locazione breve per finalità turistiche, anche in forma imprenditoriale, è limitato alle unità immobiliari già regolarmente destinate, nel corso dell'anno 2024, all'attività di locazione breve, in conformità alla normativa vigente». Si tratta di una misura fortemente incisiva poiché viene inibita totalmente ai proprietari la possibilità di adibire nuovi immobili del centro storico all'attività di affitti brevi. Il Regolamento fiorentino è stato impugnato dinanzi al T.A.R. Toscana e si attende la pronuncia nel merito.

⁷⁰ Corte costituzionale n. 186/2025, Considerato in diritto, punto 7.4.

⁷¹ P.M. VIPIANA, *Riflessioni su profili giuridici in tema di overtourism*, in RICCARDO SPINELLI E ANDREA ZANINI (a cura di), *Overtourism...*, cit., p. 69.

grado, riprendendo le parole della Consulta, di «conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico)»⁷².

D'altro canto, l'esigenza di considerare le peculiarità dei diversi territori non potrebbe venire soddisfatta da parte di una legislazione in materia di ordinamento civile, considerando che la competenza esclusiva statale comporta necessariamente una disciplina uniforme che, pertanto, non sarebbe in grado di adattarsi alle singole realtà locali e far fronte alle loro specifiche esigenze.

Inoltre, la Corte ricorda che l'attribuzione ai Comuni del potere di stabilire criteri e limiti per contenere l'attività di locazione breve non è «cosa nuova», infatti, l'art. 37 *bis* del d.l. n. 50/2022⁷³, al fine di contrastare l'abusivismo di affitti brevi nella città di Venezia, ha attribuito al Comune lagunare la possibilità di adottare una variante del proprio regolamento urbanistico con cui individuare «i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve».

Di conseguenza, appare evidente come in situazioni critiche, delle quali è esempio la realtà veneziana in cui il numero di posti-letto per i turisti è nettamente superiore a quello destinato ai residenti, la soluzione migliore sia, per l'appunto, quella di attribuire poteri più stringenti a chi – molto vicino al territorio – è in grado di adottare le misure più adeguate a ristabilire una corretta gestione dei flussi turistici.

La decisione della Consulta, in ogni caso, non esclude *in toto* la competenza statale di ordinamento civile nell'ambito della disciplina degli affitti brevi: è comunque riconducibile alla sfera del diritto civile la regolamentazione degli aspetti di autonomia negoziale dei privati e dei relativi effetti.

Tuttavia, la Corte ricorda che anche la libertà negoziale dei privati può essere limitata dall'operato delle amministrazioni, in questo caso locali, qualora ciò sia richiesto per il perseguimento di interessi pubblici che, nella fattispecie *de qua*, vengono espressamente indicati all'art. 59, secondo comma, ovvero «la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale, nonché di garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine».

A chiarire in definitiva la questione del riparto di competenze in materia sono le parole della Corte secondo cui «la destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà»⁷⁴; non si può pertanto ritenere – come sostiene il governo – che la previsione di regimi per contrastare il fenomeno da parte di una legge regionale costituisca una «limitazione “localistica” del potere dispositivo dei proprietari»⁷⁵, infatti, come afferma la Consulta, le misure previste a livello regionale non hanno l'effetto di privare del tutto i proprietari della possibilità di

⁷² Corte costituzionale n.186/2025, *cit.*, Considerato in diritto, punto 7.3.

⁷³ D.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni nella legge 15 luglio 2022 n. 91.

⁷⁴ Corte costituzionale n. 186/2025, Considerato in diritto, punto 7.4.

⁷⁵ Corte costituzionale 186/2025, *cit.*, Considerato in diritto, punto *ult. cit.*

disporre del bene, anche per finalità ricettiva, in quanto gli stessi possono sempre sfruttare l'immobile in modi alternativi, o svolgendo l'attività ricettiva extra-alberghiera in forma imprenditoriale o destinando l'immobile a locazione a lunga durata.

La Consulta si esprime, inoltre, in merito alla conformità della legge regionale Toscana al diritto europeo. Infatti, la previsione, nel quarto comma, di un regime autorizzatorio quinquennale per l'attività di locazione turistica a breve termine, non solo si pone in linea con le modalità di intervento previste in altri paesi europei, come la Francia⁷⁶ o la Germania⁷⁷, ma appare anche rispettosa sia del disposto dell'art. 9 della direttiva 2006/123/CE (c.d. "direttiva Bolkenstein")⁷⁸, nella parte in cui prevede che «Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti: b) la necessità di un regime di autorizzazione è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale» sia, per logica conseguenza, alla pronuncia della Corte di Giustizia *Cali Apartments*⁷⁹, secondo cui non osta al diritto europeo prevedere forme di limitazione nell'accesso all'attività di prestazione di servizi (che ai sensi della direttiva Bolkenstein sarebbero soggette ad un regime di liberalizzazione) qualora le misure adottate siano proporzionate, ossia limitate spazialmente e temporalmente e siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale, come il contrasto al sovraffollamento turistico e la tutela della popolazione residente⁸⁰.

La pronuncia della Corte pone, pertanto, un punto fermo circa il dibattuto riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella materia delle locazioni brevi, stabilendo un principio di diritto particolarmente significativo: l'adozione di misure realmente efficaci a contrastare il proliferare incontrollato degli affitti brevi può avvenire unicamente prevedendo soluzioni adeguate in relazione alle singole realtà territoriali, infatti, una misura normativa uniforme su tutto il territorio nazionale non potrebbe risultare sensibile alle diverse necessità che connotano i vari territori.

⁷⁶ Cfr., *supra*, paragrafo 4.

⁷⁷ La Costituzione tedesca ha attribuito agli Stati federali la possibilità di approvare proprie leggi onde far fronte alla c.d. "appropriazione indebita di spazi abitativi"; in base a tale facoltà, Berlino ha adottato, nel 2014, una legge sul divieto di uso improprio degli alloggi residenziali con la quale ha vietato l'attività di affitti brevi non preceduta da un'esplicita autorizzazione. In particolare, fattore deterrente all'abusivismo delle locazioni brevi nel contesto tedesco è costituito dalle rigide condizioni alle quali è soggetta la concessione dell'autorizzazione. La stessa, infatti, ha durata limitata nel tempo e non è trasmissibile agli eredi. Con tale misura Berlino è riuscita a contrastare efficacemente il proliferare incontrollato del fenomeno degli affitti brevi nel proprio Land.

⁷⁸ E. L. CAMILLI, *Il recepimento della direttiva servizi in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010; V. PARISIO, *Direttiva "Bolkenstein", silenzio-assenso, D.I.A., "liberalizzazioni temperate, dopo la sentenza del consiglio di stato, a. p. 29 luglio 2011, n. 5*, in *Foro.amm.T.a.r.*, 2011; T. DE LA QUADRA, S. FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, *La direttiva sui servizi e la libertà d'impresa*, in *Foro.amm.T.a.r.*, 2010; C. FACCHINI, *La direttiva "Servizi" e il D.lgs. n.59/2010: una lettura integrata*, in *Azienditalia*, 2011.

⁷⁹ Sentenza CGUE, 22 settembre 2020, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743.

⁸⁰ B. BISCARETTI DI RUFFIA E M. CIRLA, *Locazioni brevi: i limiti normativi delineati dalla CGUE*, in *Immobili & proprietà*, 2020, pp. 713 ss.

Singolare, sul punto, è l'affermazione della Consulta nella sentenza in esame ai sensi della quale va concepito il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.⁸¹ come un principio-guida e criterio interpretativo, poiché richiede che «sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione»⁸².

6. I precedenti costituzionali in materia di regolamentazione delle locazioni turistiche brevi

La progressiva crescita della destinazione degli immobili a locazione turistica breve e il conseguente acuirsi dell'emergenza turistica di massa hanno spinto il legislatore, sia statale sia regionale, ad intervenire “in corsa” per cercare di contenere la continua crescita del fenomeno.

In tale contesto l'incertezza normativa circa la natura degli affitti brevi e l'assenza di una normativa di ampio spettro hanno suscitato differenti questioni sfociate, già prima della sentenza n. 186/2025, innanzi alla Consulta che con le proprie decisioni ha contribuito a delimitare i confini della materia, chiarendo le rispettive sfere di competenza dello Stato e delle Regioni nell'ambito delle locazioni turistiche a breve termine.

In quest'ottica, la pronuncia da ultimo intervenuta costituisce, pertanto, un'ulteriore occasione nella quale la Corte si è espressa sulla legittimità costituzionale di una legge regionale attinente al settore dell'ospitalità, affermando che gli “aspetti turistici” della disciplina delle locazioni brevi attengono alla competenza del legislatore regionale mentre rientrano nella titolarità dello Stato le questioni afferenti all'attività negoziale dei contratti di locazione turistica e i relativi effetti⁸³.

Nel ciclo decisorio che ha visto la Consulta intervenire in tema di riparto di competenze nella materia delle attività turistiche assume rilevanza, in primo luogo, la pronuncia n. 80/2012⁸⁴, nella quale la Corte ha riconosciuto per la prima volta espressamente la competenza residuale delle Regioni in merito alla disciplina dei procedimenti amministrativi relativi ad attività turistiche⁸⁵.

⁸¹ Art. 118, comma 1, Cost. «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

⁸² Corte costituzionale n. 186/2025, Considerato in diritto, punto 7.3.

⁸³ Si conformano all'orientamento recentemente espresso dalla Corte, le diverse pronunce dei giudici amministrativi, richiamate dalla stessa sentenza n. 186/2025, in ordine alla legittimità dei regolamenti adottati dai Comuni maggiormente colpiti da *overtourism*, tramite cui gli enti locali hanno, a loro volta, adottato misure per contrastare e contenere il fenomeno degli affitti brevi, in particolare cfr. Tar Veneto, Sez. II, 27 dicembre 2022, n. 2961, Tar Emilia-Romagna, Sez. II, 31 marzo 2025, n. 308.

⁸⁴ Corte costituzionale 5 aprile 2012, n. 80. Per una approfondita disamina della questione P.M. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pacini Giuridica, Pisa, 2020, pp. 32-36; P. SABBIONI, *I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost. rispetto alla censura per lesione diretta*, in *Forum costituzionale*, 2012, C. GIUNTA, *L'art. 76 Cost. nei giudizi in via d'azione: Il Codice del Turismo in cerca di delega (nota a Corte cost. sent. n. 80/2012)*, in *Federalismi.it*, 2012.

⁸⁵ Corte costituzionale n. 80/2012, *cit.*, Considerato in diritto, punto 6.13.

Sulla base di tale principio di diritto la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità, tra le altre, delle disposizioni del c.d. "Codice del Turismo" (d. lgs. n. 79/2011⁸⁶) relative alle strutture ricettive alberghiere, para ed extra-alberghiere avendo il legislatore operato un «accentramento di funzioni legislative spettanti in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo»⁸⁷.

Con la successiva sentenza n. 84/2019⁸⁸, la Corte ha rigettato le questioni di legittimità formulate dal Governo avverso la legge regionale lombarda in materia di turismo nella parte in cui la Regione ha previsto che «anche i locatori turistici e i relativi intermediari debbano munirsi di un apposito codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva, da utilizzare nella pubblicità, nella promozione e nella commercializzazione dell'offerta turistica». Analogamente alle censure oggetto della pronuncia n. 186/2025, il Consiglio dei Ministri aveva contestato la legittimità della legge regionale lombarda sull'assunto che la figura delle locazioni brevi rientrerebbe nella competenza statale di ordinamento civile e rilevando, nello specifico, che la previsione regionale dell'obbligo del c.d. CIR, quale ulteriore adempimento amministrativo in capo ai proprietari, comprimerebbe il pieno esercizio dell'autonomia negoziale dei locatori, così sconfinando nelle competenze statali di ordinamento civile.

Nel rigettare tale profilo di censura, la Corte costituzionale si era pronunciata per la prima volta specificatamente sulla disciplina delle locazioni brevi, affermando che «gli aspetti turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012), mentre appartiene all'ordinamento civile la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti (tra le tante, sentenze n. 176 del 2018, n. 283 del 2016, n. 245 del 2015, n. 290 del 2013)»⁸⁹.

La decisione da ultimo richiamata è significativa in quanto, come detto, la Corte interviene per la prima volta nella materia delle locazioni brevi, affermando che «L'assunto di fondo da cui muove il ricorrente, secondo cui la disciplina delle case vacanze sia da ascrivere tout court alla competenza residuale in materia di turismo e quella delle locazioni turistiche all'ordinamento civile, non è in linea con la giurisprudenza di questa Corte». La Consulta, infatti, rinviene nella disciplina delle locazioni brevi diverse sfere di competenza proprie sia del legislatore statale sia di quello regionale.

Tuttavia, secondo una parte della dottrina, la Corte nell'enucleare gli aspetti di competenza delle Regioni si esprimerebbe in termini generici, limitandosi, da un lato, a richiamare un proprio precedente (nel quale le locazioni brevi non sono neppure citate), dall'altro, ad affermare che alle leggi regionali competono gli "aspetti turistici", senza però individuare uno o più settori specifici in cui tali aspetti si identificano in tal modo, lasciando margini di incertezza sull'individuazione del legislatore competente a disciplinare

⁸⁶ D. lgs. 23 maggio 2011, n. 79.

⁸⁷ Corte costituzionale n. 80/2012, *cit.*, Considerato in diritto, punto 6.6.

⁸⁸ Corte costituzionale 5 aprile 2019, n. 84.

⁸⁹ Corte costituzionale 84/2019, *cit.*, Considerato in diritto, punto 4.

soprattutto quegli aspetti dell'attività delle locazioni brevi potenzialmente riconducibili alla sfera del turismo ma che presentano anche profili concernenti l'autonomia negoziale dei privati⁹⁰.

La Consulta con sentenza n. 94/2024⁹¹ è stata nuovamente chiamata a pronunciarsi sul riparto di competenze in tema di locazioni brevi, dichiarando non fondata la censura di incostituzionalità sollevata dal Governo secondo cui la Regione valdostana avrebbe sconfinato nella competenza statale in materia di ordinamento civile prevedendo un termine di durata massima di centottanta giorni l'anno delle locazioni ad uso turistico.

Nel rigettare la questione di legittimità, la Corte ha precisato che gli “aspetti turistici” delle locazioni brevi propri della competenza regionale «comprendono tutti gli adempimenti amministrativi, purché precedenti ed esterni al contratto in quanto tale»⁹², tra i quali la Corte ritiene sia inclusa anche la previsione di un limite di durata massima dell'attività di locazione breve.

In particolare, il Giudice delle Leggi ha stabilito che la disposizione impugnata non incide «sulla disciplina dei contratti di locazione turistica breve e quindi sulla materia dell'ordinamento civile» in quanto si tratta di un «limite temporale oltre il quale l'immobile oggetto del contratto si ritiene [...] destinato ad un utilizzo diverso rispetto a quello originario, legittimando interventi di natura amministrativa che, senza pregiudizio per la validità e l'efficacia dei contratti stipulati tra i privati, rientrano pienamente nelle competenze regionali», in particolare nella materia del turismo e in quella dell'urbanistica⁹³.

Con riferimento alla pronuncia oggetto della presente trattazione, ossia la n. 186/2025, quale ultimo intervento della Corte in tema di locazioni turistiche, la Consulta fornisce ulteriori elementi in merito al corretto riparto di competenze vigente in materia di affitti brevi, giungendo ad affermare che la previsione di regimi amministrativi limitativi delle locazioni da parte delle Regioni, come la previsione di un'autorizzazione cui è subordinato l'esercizio di tale attività ricettiva in determinate aree, non costituisce in alcun modo una violazione del potere dispositivo dei proprietari e, dunque, della competenza statale di ordinamento civile in quanto «la destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà», potendo i privati sfruttare i propri immobili anche in maniera differente, senza compressione alcuna del diritto dominicale⁹⁴.

7. La giurisprudenza amministrativa sulla disciplina delle locazioni brevi

Alla luce delle considerazioni svolte, emerge come il fenomeno degli affitti brevi possa essere concretamente contenuto solo nella misura in cui la legge regionale attribuisca ai comuni il potere di

⁹⁰ G. MENEGUS, *Locazioni per finalità turistiche...*, *cit.*, p. 4.

⁹¹ Corte costituzionale 24 aprile 2024, n. 94.

⁹² Corte costituzionale n. 94/2024, *cit.*, Considerato in diritto, punto 3.1.2.

⁹³ Corte costituzionale 94/2024, *cit.*, Considerato in diritto, punto 3.1.3.

⁹⁴ Corte costituzionale n. 186/2025, Considerato in diritto, punto 7.4.

prevedere regimi amministrativi in grado di limitare lo svolgimento dell'attività di locazione turistica a breve termine.

Un esempio in tal senso è costituito dalla citata legge toscana, la quale prevede che l'esercizio in forma non imprenditoriale delle locazioni brevi non sia soggetto alla presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e, di conseguenza, neppure ai poteri inibitori e prescrittivi attribuiti alle amministrazioni dall'art. 19 della legge n. 241/1990; purtuttavia, la Corte costituzionale precisa «tutto ciò fermo restando la possibilità dei limiti di cui all'art. 59»⁹⁵, consistenti, in primo luogo, nella facoltà per i Comuni toscani di limitare con proprio regolamento lo svolgimento della suddetta attività per determinate zone omogenee (art. 59, comma 3, lett. a).

Resta allora da chiedersi, ove la legge regionale non preveda in capo ai comuni la facoltà di introdurre un regime amministrativo più rigoroso per l'esercizio dell'attività di locazione turistica breve, come possono gli enti locali contrastare il fenomeno? O meglio, possono realmente contrastarlo?

La questione è stata, da ultimo, oggetto della decisione del Consiglio di Stato⁹⁶, concernente la legittimità del provvedimento con cui il Comune di Sirmione ha dichiarato irricevibile, per mancanza dei requisiti richiesti, la comunicazione di offerta di alloggio in locazione turistica breve non imprenditoriale e ha, pertanto, diffidato la ricorrente dall'esercizio dell'attività ricettiva.

La pronuncia, in riforma della sentenza del T.A.R. Brescia⁹⁷, ha affermato l'illegittimità del provvedimento comunale sul presupposto che la legge regionale lombarda in materia di turismo (n. 27/2015) prevede che gli esercenti attività di locazione breve in forma non imprenditoriale sono tenuti esclusivamente a presentare al comune in cui è sito l'immobile una comunicazione di inizio attività (CIA), non attribuendo agli enti locali ulteriori competenze in materia di turismo né alcuna potestà regolamentare.

Ne deriva, secondo il Consiglio di Stato, che la presentazione al comune di una mera comunicazione di inizio attività risponde soltanto «a fini di monitoraggio, a cui non corrispondono poteri conformativi o inibitori dell'Amministrazione»⁹⁸, il che significa che dinanzi all'esercizio di un'attività di locazione non imprenditoriale l'ente non può avvalersi dei poteri prescrittivi e inibitori stabiliti dall'art. 19 della legge n. 241/1990 in materia di SCIA, alla cui presentazione sono invece soggette le locazioni turistiche svolte in forma imprenditoriale.

Allo stato attuale, l'Ente locale lombardo ha, dunque, la sola possibilità di prendere atto dell'avvio dell'attività di locazione, «non essendo attribuito da alcuna norma il potere di rifiutare la ricezione della comunicazione, né di inibire l'attività di locazione di un immobile per finalità turistica»⁹⁹.

⁹⁵ Corte costituzionale 186/2025, *cit.*, Considerato in diritto, punto 7.1.

⁹⁶ Cons. di Stato, V sez., 7 aprile 2025 n. 2928, in [Giustizia amministrativa](#).

⁹⁷ Sentenza T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. II, n. 306/2024.

⁹⁸ Cons. di Stato, n. 2928/2025, *cit.*, Considerato in diritto, punto 7.1.

⁹⁹ Cons. di Stato n. 2928/2025, *cit.*, Considerato in diritto, punto 7.2.

Invero, anche la Regione Toscana ha previsto l'onere di presentare una mera comunicazione di inizio attività per le locazioni brevi non imprenditoriali ma, al fine di contrastarne efficacemente l'abuso, ha attribuito, altresì, ai comuni il potere di introdurre nuovi limiti allo svolgimento dell'attività turistica.

La Regione Lombardia, invece, ha adottato una legge in materia di turismo che non prevede per gli enti locali la possibilità di intervenire in modo rigoroso sulla disciplina degli affitti brevi, sicché, quando la locazione turistica è svolta in forma non imprenditoriale permane uno sviluppo incontrollato del fenomeno, come si registra per l'appunto nella località di Sirmione.

In tali contesti potrebbe, comunque, contribuire a contenere il proliferare delle locazioni brevi la previsione introdotta nell'ultima legge di bilancio (l. 30 dicembre 2025, n. 199), con cui il legislatore statale ha abbassato a tre immobili la soglia a partire dalla quale scatta la presunzione assoluta di esercizio di attività imprenditoriale¹⁰⁰, con conseguente obbligo di presentazione della SCIA a partire dal terzo immobile. La novella potrebbe, quindi, rappresentare un significativo deterrente allo sviluppo degli affitti brevi in ragione dell'aggravio di oneri connessi all'esercizio di attività imprenditoriale in capo ai proprietari e permetterebbe altresì ai comuni di esercitare, in relazione ad un più ampio numero di abitazioni destinate a locazione turistica, i poteri inibitori e prescrittivi dell'art. 19 l. n. 241/1990 connessi alla natura imprenditoriale dell'attività.

Un ulteriore profilo meritevole di attenzione della decisione del Consiglio di Stato emerge, inoltre, da una sua lettura combinata con la pronuncia della Corte costituzionale, più sopra esaminata.

In particolare, la Consulta ha affermato che la previsione da parte delle leggi regionali di regimi limitativi dell'attività di locazione non comprime il diritto dispositivo dei proprietari, in quanto «la destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà»; tuttavia, ove la legge regionale non attribuisca ai comuni tale potere di intervento, il giudice amministrativo ha chiarito che «l'attività di locazione di immobili, anche a finalità turistica, che sia esercitata in forma non imprenditoriale» è pienamente riconducibile al diritto di proprietà e alla libertà contrattuale, rappresentando «un atto dispositivo dell'immobile»¹⁰¹.

¹⁰⁰ L'art. 1, comma 17 della legge n. 199/2025 ha modificato l'art. 1, comma 595 della legge di bilancio 30 dicembre 2020 n. 178, nei seguenti termini: «Il regime fiscale delle locazioni brevi di cui all'articolo 4, commi 2 e 3, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, con effetto dal periodo d'imposta relativo all'anno 2026, è riconosciuto solo in caso di destinazione alla locazione breve di non più di due appartamenti per ciascun periodo d'imposta. Negli altri casi, ai fini della tutela dei consumatori e della concorrenza, l'attività di locazione di cui al presente comma, da chiunque esercitata, si presume svolta in forma imprenditoriale ai sensi dell'articolo 2082 del codice civile. Le disposizioni del presente comma si applicano anche per i contratti stipulati tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero tramite soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di appartamenti da condurre in locazione».

¹⁰¹ Cons. di Stato n. 2928/2025, *cit.*, Considerato in diritto, punto 6.

Ne discende che, in assenza di una base normativa regionale, l'esercizio da parte dei comuni di poteri inibitori alla stipula del contratto di locazione – come avvenuto nel caso di specie – determina una limitazione illegittima del diritto di proprietà e della libertà contrattuale del proprietario.

8. Considerazioni conclusive

Dalle riflessioni che sono state esposte nel presente lavoro è possibile pervenire ad alcune osservazioni di carattere conclusivo sul fenomeno delle locazioni brevi.

È indubbio, come più volte affermato, che gli affitti brevi oggi costituiscono un fenomeno dalla portata significativa: l'interesse verso questa attività sta progressivamente trasformando intere realtà locali, che immutate all'apparenza appaiono, nella sostanza, profondamente modificate, ormai prive della loro identità originaria, non più vissute ma solo visitate.

In tale contesto, la Corte costituzionale con i suoi interventi in tema di riparto di competenze permette di intravedere un possibile “cambio di rotta”, in quanto il riconoscimento alle Regioni della facoltà di attribuire agli enti locali efficaci poteri per limitare la crescita degli affitti brevi rende concreta la possibilità che un sempre maggior “attivismo” legislativo regionale garantisca nuovamente il “diritto alla città”¹⁰².

In tal senso, dopo la Toscana, anche la Regione Emilia-Romagna ha adottato, nel dicembre scorso, una legge in materia di turismo¹⁰³ che introduce agli articoli 4 e 5 maggiori obblighi per l'esercizio dell'attività degli affitti brevi, in particolare, prevedendo per chi intenda svolgere l'attività l'obbligo di mutamento d'uso alla specifica destinazione urbanistica denominata «locazione breve»¹⁰⁴ e attribuendo agli enti locali efficaci poteri di intervento nella regolamentazione e nel contingentamento del fenomeno, tra cui si legge la facoltà di «stabilire, per ciascun ambito, la percentuale massima di unità immobiliari residenziali che possono essere destinate alla locazione breve»¹⁰⁵.

¹⁰² F. CUSANO, *I rimedi urbanistici...*, cit., p. 180

¹⁰³ Legge regionale 19 dicembre 2025, n. 10 (Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia-Romagna).

¹⁰⁴ Art. 4 (Destinazione d'uso urbanistica denominata locazione breve) l.r. 10/2025: «Ai sensi dell'articolo 28, comma 4, della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 (Semplificazione della disciplina edilizia), nell'ambito della categoria funzionale turistico-ricettiva di cui all'articolo 28, comma 3, lettera b) è individuata la specifica destinazione d'uso urbanistica denominata locazione breve. Il mutamento d'uso, con o senza opere, di un'unità immobiliare da diversa categoria funzionale verso la destinazione locazione breve è rilevante sotto il profilo urbanistico ed edilizio ed è soggetto alla presentazione dei titoli edilizi previsti dal successivo articolo 7.

2. Il mutamento d'uso, con o senza opere, di un'unità immobiliare da diversa categoria funzionale verso la nuova destinazione locazione breve comporta l'osservanza dei requisiti prescritti dall'articolo 6 e l'applicazione della disciplina urbanistica di cui all'articolo 5, ove stabilita dal Comune.

3. Non è ammesso il mutamento d'uso verso la locazione breve degli immobili aventi destinazione ricettiva alberghiera, di cui all'articolo 4, comma 6, della legge regionale n. 16 del 2004, soggetti al vincolo alberghiero ai sensi della legge regionale 9 aprile 1990, n. 28 (Disciplina del vincolo di destinazione delle aziende ricettive in Emilia-Romagna)».

¹⁰⁵ Art. 5 (Insediamento dell'uso locazione breve) l.r. 10/2025: «1. Per le finalità di interesse generale di cui all'articolo 2, i Comuni possono individuare, nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, ambiti determinati del territorio comunale nei quali l'insediamento della destinazione d'uso locazione breve è ammesso o subordinato all'osservanza di specifiche condizioni.

A fronte dell'iniziativa legislativa regionale, tuttavia, il Governo mantiene ferma la propria linea oppositiva e ricorre ancora una volta alla Corte costituzionale, impugnando la legge regionale emiliana in materia di turismo sostenendo che «la suddetta disciplina con la quale viene introdotta una disciplina urbanistico-edilizia delle locazioni brevi, presenta, innanzi tutto, profili di illegittimità costituzionale rispetto alla competenza legislativa statale esclusiva relativa alla tutela della concorrenza, alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, da garantire uniformemente su tutto il territorio

2. L'individuazione degli ambiti di cui al comma 1 e la definizione della speciale disciplina urbanistica ed edilizia alla cui osservanza è subordinato l'insediamento della destinazione d'uso locazione breve è operata secondo i seguenti criteri, oggetto di declinazione differenziata da parte dei Comuni in ragione delle rispettive specificità territoriali:

- a) garantire la tutela del territorio, con particolare attenzione alla sostenibilità ambientale e alla salvaguardia dei valori paesaggistici, storico-architettonici, culturali e sociali e in considerazione dei relativi fattori identitari;
- b) preservare le caratteristiche morfologiche e funzionali dei tessuti urbani e del patrimonio edilizio esistente;
- c) limitare l'impatto, diretto e indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità e sul mercato degli alloggi destinati alla locazione stabile;
- d) favorire lo sviluppo delle locazioni brevi, in considerazione dell'offerta ricettiva alberghiera ed extraalberghiera presente nel medesimo ambito e nel territorio comunale e della consistenza, tipologia e prospettiva di incremento della domanda turistica.

3. Ai sensi dell'articolo 28, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2013, per specifiche condizioni ai fini dell'insediamento dell'uso locazione breve si intendono criteri oggettivi stabiliti nelle norme tecniche di attuazione, supportati da adeguata motivazione presente nel documento di ValSAT o in altri elaborati dello strumento di pianificazione.

4. Allo scopo di favorire lo sviluppo delle locazioni brevi, quale volano di iniziative economiche, sociali e culturali idonee ad attivare processi di rigenerazione urbana di spazi urbani dismessi o in via di dismissione, il Comune può consentire l'utilizzazione temporanea di immobili pubblici e privati aventi diversa destinazione, ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 (Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio).

5. Negli ambiti territoriali ove l'insediamento della destinazione d'uso locazione breve è subordinato a specifiche condizioni, i Comuni, mediante i propri strumenti urbanistici, nel rispetto del comma 3, possono, a titolo esemplificativo e non esaustivo:

- a) stabilire, per ciascun ambito, la percentuale massima di unità immobiliari residenziali che possono essere destinate alla locazione breve. Negli ambiti del centro storico nei quali è presente una situazione di sovraffollamento turistico, il piano può altresì stabilire la percentuale massima di unità immobiliari che possono essere destinate a locazione breve negli edifici aventi destinazione prevalentemente residenziale;
- b) limitare o vietare interventi edilizi, quali frazionamenti, demolizioni e ricostruzioni, trasformazioni di superfici accessorie in superfici utili e recupero dei sottotetti, che accompagnino la sostituzione dell'uso in atto con la destinazione locazione breve. In tali ipotesi, il cambio d'uso senza opere verso la locazione breve non è consentito per i tre anni successivi alla conclusione dei lavori;
- c) definire requisiti dimensionali e standard di qualità, ulteriori rispetto a quelli minimi indicati nell'articolo 6, che gli immobili e le unità immobiliari destinati a locazione breve devono possedere;
- d) subordinare il mutamento d'uso verso la locazione breve all'esistenza o alla realizzazione di dotazioni territoriali e pertinenziali, anche allo scopo di compensare l'eventuale maggior carico urbanistico prodotto da questo uso nei tessuti urbani esistenti.

6. I Comuni stabiliscono la disciplina di cui al presente articolo nel piano urbanistico generale (PUG) ovvero, nelle more dell'approvazione dello stesso, attraverso una variante specifica approvata con il procedimento semplificato disciplinato dall'articolo 9, commi 2 e 4, della legge regionale 23 aprile 2019, n. 3 (Disciplina per l'avvio e l'esercizio dei condhotel e per il recupero delle colonie. Modifiche alla legge regionale 28 luglio 2004, n. 16 (Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità)). I Comuni dotati di PUG alla data di entrata in vigore della presente legge possono provvedere al recepimento della stessa attraverso una variante specifica adottata e approvata con il procedimento semplificato di cui al primo periodo.



nazionale, alla tutela della libertà di impresa e della proprietà privata, oltre che rispetto alla competenza concorrente in materia di governo del territorio»¹⁰⁶.

Nell'attesa della nuova pronuncia della Corte costituzionale, resta tuttora aperto il dibattito sul riparto di competenze nella materia delle locazioni turistiche a breve termine.

¹⁰⁶ [Ricorso n. 2 del 16 febbraio 2026](#) del Presidente del Consiglio dei Ministri avverso gli artt. 4 e 5 della legge della Regione Emilia-Romagna n.10/2025. Nel quale si legge altresì che «Oltre alle predette violazioni, le citate disposizioni risultano altresì in contrasto, da un lato, con il principio di sussidiarietà, che colloca a livello statale la competenza a intervenire su esigenze che riguardano questioni di rilevanza non locale ma nazionale (art. 118 della Costituzione) e, dall'altro, con i principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 della Costituzione)».