

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PAVIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

OVERTURISMO E SISTEMI DI REGOLAZIONE

Relatore: Chiar.ma Prof.ssa Giulia Avanzini

Correlatore: Prof. Vittorio Pampanin

Tesi di laurea di
Federico Carmelo Costantino
Matr. 460134

Anno accademico 2024/2025

INDICE

<i>CAPITOLO I</i>	9
<i>IL FENOMENO DELL'OVERTOURISM E LA DIFFUSIONE DELLE LOCAZIONI BREVI</i>	9
1.1. Dal turismo all'overtourism	9
1.1.1. La nascita dell'overtourism: definizioni e componenti strutturali	13
1.1.2. La capacità di carico turistico	16
1.1.3. Dimensioni del fenomeno	18
1.1.4. Gli effetti dell'overtourism sulle città italiane: gli indici del sovraffollamento	21
1.2. Sharing economy e piattaforme digitali nelle locazioni brevi: dalla de- regulation alla co-regolazione.	23
1.3. Le locazioni brevi come causa di overtourism e il loro impatto sui centri storici	28
<i>CAPITOLO II</i>	32
<i>IL QUADRO NORMATIVO MULTILIVELLO DELLE LOCAZIONI BREVI</i>	32
2.1. Le locazioni turistiche brevi: una sfida nuova per i diversi livelli di governo del territorio	32
2.2. Un fenomeno non solo italiano: Le mosse dell'Unione europea volte alla regolamentazione delle locazioni brevi	34
2.2.1. L'European Affordable Housing Plan: una policy più rigida?	36
2.3. Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni nell'art. 117 della Costituzione e le funzioni amministrative dei comuni	39

2.4.	La legislazione Statale in materia di locazioni brevi	41
2.4.1.	L’istituzione della Banca Dati Nazionale delle Strutture Ricettive (BDSR) e del Codice Identificativo Nazionale (CIN)	43
2.5.	La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo e concorrente in materia di governo del territorio [art. 117, comma 4, Cost.]	45
2.6.	La Regione Toscana: il nuovo Testo Unico del Turismo	47
2.6.1.	Il potere regolatorio dei Comuni a più alta densità turistica ai sensi dell’art. 59 della L.R.T. 61/2024	50
2.6.2.	La locazione turistica breve esercitata in forma imprenditoriale: rinvio alla disciplina statale	51
2.6.3.	La Sentenza n.186 del 16 dicembre 2025 della Corte Costituzionale: legittimità delle norme regionali in materia di locazioni brevi	53
2.6.3.1.	L’approccio metodologico della comparazione giuridica	55
2.6.3.2.	La <i>finalità sociale</i> delle limitazioni poste alla attività delle locazioni turistiche brevi	57
2.7.	La legge regionale dell’Emilia-Romagna n.10 del 19 dicembre 2025: “disciplina degli immobili destinati alla locazione breve in Emilia-Romagna”	58
2.7.1.	L’istituzione della destinazione d’uso urbanistica “locazione breve”	59
2.7.2.	Il potere regolamentare attribuito ai Comuni	60
2.7.3.	Altre disposizioni di rilievo della legge sulla disciplina urbanistica degli immobili per le locazioni brevi	61
2.7.4.	Il Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale depositato il 16 febbraio 2026	62

2.8. La legge regionale della Valle d'Aosta del 18 luglio 2023, n. 11, "Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche."	64
2.8.1. La piattaforma telematica regionale e il Codice Identificativo Regionale (CIR)	67
2.8.2. L'impugnazione del Governo dell'art.4, comma 1, lettera f) della legge regionale Valle d'Aosta, 18 luglio 2023, n.11	68
<i>CAPITOLO III</i>	71
<i>L'INTERVENTO DEI COMUNI NEL CONTRASTO ALL'OVERTOURISM: ESPERIENZE ITALIANE E PROSPETTIVA COMPARATA</i>	71
3.1. Il ruolo dei Comuni nella regolamentazione delle locazioni brevi	71
3.2. Gli interventi regolatori del Comune di Venezia nel contrasto all'overtourism e i principi dettati dalla Giurisprudenza sui limiti dell'azione amministrativa.	74
3.2.1. La Variante normativa n.18 al piano degli interventi/VPRG per la Città Antica e il Regolamento edilizio comunale	76
3.2.2. La funzione della destinazione d'uso nella disciplina dell'art.42 del regolamento edilizio e la sua coesistenza con l'art. 23-ter del DPR 380/2021	78
3.2.3. Altre misure adottate dal comune di Venezia: Il contributo d'accesso	80
3.2.4. La natura giuridica del contributo di accesso	82
3.2.5. L'art. 37-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, e i poteri regolatori conferiti al Comune di Venezia: verso un nuovo Regolamento per le locazioni turistiche	83
3.3. Il Regolamento per le locazioni turistiche brevi del Comune di Firenze in attuazione dell'art. 59 LR 61/24: le ragioni dell'intervento	86

3.3.1.	La Variante alle Norme Tecniche di Attuazione del Regolamento Urbanistico.	
		88
3.3.2.	Il Regolamento per le locazioni turistiche brevi della Città di Firenze: il dovere di tutela di un patrimonio culturale dell’Umanità. La Convenzione Faro e il Regolamento (UE) 2024/1028	89
3.4.	Gli interventi del comune Bologna: destinazione d’uso e superficie minima	94
3.4.1.	La variante al PUG e le modifiche al Regolamento Edilizio	95
3.4.2.	Il contenzioso giurisdizionale e le pronunce del giudice amministrativo.	97
3.5.	Il contrasto all’overtourism in prospettiva comparata: le esperienze di Berlino e Barcellona	99
3.5.1.	Berlino: un modello rigido e, per certi versi, repressivo delle locazioni	99
3.5.2.	Berlino e Venezia: due modelli opposti di regolamentazione degli affitti brevi	101
3.5.3.	Il contrasto all’overtourism nella città di Barcellona	103
3.6.	Considerazioni conclusive	105
	BIBLIOGRAFIA	110

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, il turismo ha progressivamente abbandonato l'alveo di fenomeno prevalentemente economico per assumere una rilevanza strutturale capace di incidere profondamente sull'assetto del territorio, sulla coesione sociale e sull'equilibrio tra interessi pubblici e privati. In tale contesto, caratterizzato da un incremento vertiginoso dei flussi turistici globali, irrompe, oltre che nel dibattito scientifico, nell'attenzione dell'opinione pubblica e nell'agenda istituzionale dei diversi livelli di governo, il tema dell'*overtourism*, espressione utilizzata per indicare una pressione turistica eccessiva rispetto alla capacità di carico di determinati territori. Fenomeno, quello dell'*overtourism*, che si presenta con particolare intensità nei centri storici e nelle città d'arte e in contesti, a volte, caratterizzati da estrema fragilità urbana producendo una pluralità di effetti negativi sul piano urbanistico, sociale, economico e ambientale.

Appare di chiara evidenza che una così grave patologia del turismo, si imponga oggi nel dibattito giuridico per le implicazioni che determina, in primo luogo, sul piano dell'azione amministrativa e sulle scelte dei livelli di governo sovraordinati. Il fenomeno, infatti, non si limita a incidere sull'organizzazione dei servizi pubblici locali, ma determina profonde trasformazioni urbanistiche, altera le dinamiche del mercato immobiliare e determina la progressiva espulsione della popolazione residente dai centri urbani, ponendo, infine, questioni di rilievo costituzionale di prima grandezza. Questioni, solo per citarne alcune, che si pongono in relazione alla tutela dei diritti fondamentali alla casa, alla privacy, all'ambiente e al diritto/dovere di tutela dell'eredità culturale - tra cui quello monumentale dei centri storici - alla cui custodia è chiamata la stessa comunità in sinergia con le istituzioni di governo. Ecco, la presente indagine parte da qui, proponendosi di rispondere al seguente quesito: perché oggi si parla di *overtourism* e in che modo le diverse autorità di governo, l'ordinamento amministrativo territoriale e la giustizia amministrativa e costituzionale hanno reagito a tale fenomeno?

La relativa novità del fenomeno - quasi naturalmente - impone un percorso sul crinale incerto di un quadro normativo ancora incompleto, frammentato, in fonti eterogenee di non facile collocazione sistemica e da conflitti, non ancora finiti, sui confini delle competenze legislative tra Regioni e Stato nelle materie che più incidono sul tema dell'overtourism e, in particolare, sulle locazioni brevi. Costituisce una conseguenza (quasi) di scuola - e necessariamente se ne darà conto - che in tale contesto di incertezza normativa, la giurisprudenza costituisca spesso la prima - ma necessariamente insufficiente - risposta alla domanda di tutela giurisdizionale di interessi meritevoli di tutela nella difficile opera di un bilanciamento di interessi di tipo nuovo. Tale ruolo è emerso con forza nella giurisprudenza amministrativa intervenuta, in particolare, per pronunciarsi sulla legittimità dei provvedimenti regolatori adottati dalle Amministrazioni locali per contenere il fenomeno dell'overtourism. Di tale ruolo ne è consapevole lo stesso Presidente del Consiglio di Stato che nella sua relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario per il 2026 evidenzia di come «Più volte la Giustizia amministrativa è stata chiamata ad esercitare tale funzione in settori in cui l'Amministrazione ha disposto misure in assenza di una organica disciplina di legge. Si pensi a quanto è accaduto negli ultimi anni nel dare risposte alle sfide derivanti dall'impatto del forte aumento del turismo nelle aree urbane ed extraurbane: il c.d. *overtourism* produce sovraffollamento, aumento dei prezzi e dei canoni di locazione, difficoltà abitative dei residenti, pressione sulle infrastrutture, danni ai paesaggi ed ai siti culturali. Nel corso del 2025, il Giudice amministrativo si è pronunciato sulla legittimità di atti volti a salvaguardare località a vocazione turistica, come Amalfi, Madonna di Campiglio, Pisa e il Lago di Garda, ed ha elaborato alcuni criteri, i quali potrebbero essere oggetto di valutazione nel caso di approvazione di una legge di settore»¹.

Attenzione viene riservata al ruolo esercitato dalla Corte Costituzionale che, nella valutazione della legittimità delle leggi regionali sulle materie, in particolare, delle locazioni brevi - in linea peraltro con la giurisprudenza delle Corti Costituzionali di diversi paesi europei e dei giudici amministrativi - ha

¹L. Maruotti, Relazione sull'attività della giustizia amministrativa del presidente del consiglio di stato, 2006 In Portale del Consiglio di Stato, 2026.

ritenuto, con la recentissima sentenza n. 186 del 16 dicembre 2026, che gli aspetti turistici di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni e in quella concorrente delle regioni in materia di governo del territorio liberando, così, la strada alle Regioni e ai Comuni a interventi organici volti al contrasto dell'overtourism. Non solo, la Corte, con una lettura innovativa, ha ritenuto legittime le limitazioni alla libertà di iniziativa economica e del diritto di proprietà in ragione dell'obiettivo dichiarato nelle norme sulle locazioni, volto a perseguire un turismo "sostenibile", e a garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine.

E i comuni, in particolare, rafforzati nel loro ruolo anche dalle più recenti legislazioni regionali, in che misura hanno utilizzato gli strumenti di regolazione di cui dispongono in materia di governo e di pianificazione del territorio per rispondere al fenomeno dell'overtourism? E quanto, quelli messi in campo, sono idonei a garantire un giusto equilibrio tra esigenze diverse e non sempre componibili, tra tutela del territorio e un modello di sviluppo che preservi al futuro la funzione che il turismo ha sempre avuto nella storia dell'umanità? In fondo, proprio i comuni - luoghi di storie, di tradizioni, di conservazione del patrimonio culturale e monumentale stratificatosi nel corso dei secoli - sono il luogo da cui inizia il viaggio del turista e a cui allo stesso tempo è diretto. Giusto, pertanto, che in una idea di prossimità delle istanze di governo del territorio, proprio i comuni siano i primi custodi di un turismo sostenibile e ancora al servizio delle generazioni future.

CAPITOLO I

IL FENOMENO DELL'OVERTOURISM E LA DIFFUSIONE DELLE LOCAZIONI BREVI

1.1. Dal turismo all'overtourism

Sarebbe altra cosa la storia dell'umanità senza il suo interminabile viaggio di conoscenza e di scoperta di mondi nuovi, di tradizioni e di culture diverse. Il viaggio è una componente strutturale delle civiltà, attraverso cui si sono formate reti di scambio, circolazione di saperi e contaminazioni culturali; un fenomeno non episodico, ma una costante della storia sociale ed economica, capace di incidere profondamente sull'organizzazione dei territori². E le sue caratteristiche sono esse stesse una fotografia in movimento dei cambiamenti della storia. Così, è dal viaggio di Ulisse - che contiene in sé l'idea del ritorno alla propria patria, Itaca - alle peregrinazioni religiose e ai viaggi di conoscenza dell'età classica e medievale, dalle esplorazioni di Marco Polo alla rivoluzione industriale fino all'attualità dei giorni nostri. Ed è proprio nell'attualità dei giorni nostri che si realizza il punto di discontinuità più evidente con i viaggi del passato. L'avvento della tecnologia digitale, la connessione planetaria tra chi offre e chi cerca un alloggio turistico per mezzo di una piattaforma online, hanno aperto la strada a forme di mobilità turistica inimmaginabili e mai pensate prima. Agli effetti positivi generati da tali forme di collaborazione economica, di modelli di *sharing economy* se ne sono aggiunti altri di segno opposto, che hanno mutato il concetto stesso di ospitalità, imponendo ai diversi livelli di governo tempestivi e adeguati interventi regolatori capaci di impedire che inusitati e patologici fenomeni di sovraffollamento turistico finissero per tradursi in un danno per il tessuto urbano e la identità dei centri storici della città d'arte e di maggiore richiamo turistico.

²F. Braudel, *Storia e scienze sociali. La "lunga durata"*, in Id., *La storia e le altre scienze sociali*, Bari, Laterza, 1982, pp. 153-193 (tit. orig. *Histoire et sciences sociales. La longue durée*, in «Annales E.S.C.», XIII, 1958).

Ma qual è oggi la definizione giuridica di turismo? Nel nostro ordinamento interno non esiste una definizione giuridica unitaria di turismo. Non la si rinviene, neppure, nel Codice del Turismo adottato con Decreto legislativo del 23 maggio 2011 n. 79³ che, pur inciso da successive pronunce di incostituzionalità, disciplina i rapporti giuridici e le tutele nel settore turistico. Una definizione è, invece, possibile individuarla nella elaborazione del World Tourism Organization (WTO), oggi UN Tourism, agenzia specializzata delle Nazioni Unite che si occupa del coordinamento delle politiche turistiche⁴ secondo cui «Il turismo è l'insieme delle attività realizzate dalle persone durante i loro viaggi e soggiorni in luoghi diversi da quello di residenza, per un periodo di tempo che va da almeno due giorni (minimo un pernottamento) a un anno, per vacanza, lavoro o altri motivi»⁵. Da tale definizione emergono con immediatezza gli elementi fondamentali che caratterizzano il turismo che è possibile individuare:

- *Nella temporaneità dello spostamento e nell'assenza di trasferimento della residenza, distinguendolo, dunque, dalla migrazione;*
- *Nella finalità prevalentemente ricreativa o culturale del viaggio che non deve essere connessa all'esercizio di una attività lavorativa remunerata;*
- *Nell'insieme delle attività svolte dai visitatori nel periodo di soggiorno senza che assumano carattere produttivo autonomo.*

Il rilievo di prima grandezza che assume nell'economia italiana e mondiale e nelle politiche di sicurezza nonché di tutela dei diritti delle persone, fa del turismo un settore che, seppure non configurato come una materia autonoma in

³Decreto legislativo 23/05/2011, n. 79, "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio".

⁴ Dal sito del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale: "UN Tourism, nota fino al 2024 come Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO), è l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite... UN Tourism coordina a livello globale lo sviluppo del turismo. La sua missione è promuovere un turismo responsabile, sostenibile e accessibile a tutti, al fine di contribuire alla crescita economica, stabilire e mantenere rapporti di cooperazione, stimolare e sviluppare collaborazioni tra i settori pubblico e privato, tutelare l'ambiente e promuovere la sostenibilità sociale e culturale."

⁵Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO), *International Recommendations for Tourism Statistics 2008*, Madrid, 2008.

senso stretto, si incrocia con molteplici ambiti dell'ordinamento; tra questi, sicuramente, quelli della libertà di iniziativa economica e del governo e della pianificazione del territorio che - per come si vedrà nel corso del presente lavoro - assumono un rilievo particolare nelle legislazioni dei diversi livelli di governo e nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e dei giudici amministrativi relative agli interventi che attengono alla dimensione patologica del turismo quale è l'overtourism. Si incrocia, altresì, con gli ambiti della tutela dei consumatori, della protezione dell'ambiente e della valorizzazione del patrimonio culturale e, non in ultimo, della sicurezza interna e internazionale. Più avanti, si vedrà - per quanto qui necessariamente di interesse per il tema trattato - come la disciplina della materia, nella accezione prima indicata, oltre che intersecarsi con competenze sovranazionali, venga attribuita alla competenza legislativa residuale ed esclusiva alle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4 della Costituzione, permanendo, tuttavia, la competenza dello Stato per gli interventi legislativi diretti a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia e ogni qual volta sussistano esigenze di carattere unitario relative alla valorizzazione, sviluppo e competitività del settore turistico quale fondamentale risorsa del Paese, nonché al riordino e unitarietà dell'offerta turistica italiana.

D'altra parte, la molteplicità delle dimensioni che si confrontano e si scontrano nel settore è efficacemente rappresentata in dottrina. Per L. Giani, il turismo si configura come un fenomeno complesso e multidimensionale, che non può essere ridotto a una mera attività economica, ponendosi, invece, in una relazione stretta e reciproca con il territorio, incidendo sulla rigenerazione dello spazio sociale e rappresentando anche l'ambito per l'esercizio dei diritti e di percezione attiva delle comunità. Proprio per questa sua natura articolata, il turismo richiede il superamento di approcci frammentati a favore di politiche integrate, inserite in una governance multilivello nel cui ambito la funzione propulsiva della sfera pubblica rimane centrale essendone, in tal senso, espressione l'istituzione del Ministero del Turismo, cui sono attribuite competenze di programmazione, coordinamento e promozione delle politiche turistiche nazionali. La multidimensionalità del turismo, in particolare di quello

sostenibile, impone, inoltre, un quadro programmatico coerente con le sfide della politica di coesione europea, orientato a promuovere innovazione, rafforzamento degli attori e cambiamenti strutturali nei territori⁶.

Nella grandezza dei numeri del turismo e nel suo affermarsi come fattore strutturale dello sviluppo economico nell'assenza, spesso, di una governance multidimensionale del turismo, è possibile, paradossalmente individuare l'origine - non unica - della deviazione causale della funzione che il turismo ha sempre avuto nella storia. Qualche numero: secondo i dati diffusi da *UN Tourism* (già UNWTO), nel 2025 gli arrivi internazionali registrati nel mondo sono stati 1,47 miliardi, riportando i flussi ai livelli pre-pandemici e, sempre secondo le previsioni della stessa Agenzia, nel 2030 il flusso internazionale di turisti supererà i 2 miliardi⁷. E, tuttavia, l'intensificazione di tali flussi turistici e la loro concentrazione negli stessi spazi e negli stessi periodi dell'anno, insieme alla globalizzazione comunicativa e di movimento, hanno progressivamente incrinato l'immagine del turismo quale risorsa intrinsecamente capace di generare solo benefici economici automatici a prescindere dalle condizioni di contesto e dai limiti strutturali delle destinazioni. Per la prima volta, il turismo dismette i panni di ambasciatore di prosperità per divenire - ma solo in alcuni contesti territoriali - fattore di squilibrio crescente tra le esigenze dei visitatori, gli interessi economici degli operatori del settore e i diritti dei residenti. E, nel caso di molte città d'arte, un pericolo per il loro fragile equilibrio urbano (si pensi a Venezia), per la conservazione dell'inestimabile valore della loro eredità culturale e della loro stessa identità. È l'overtourism, che da argomento per soli addetti ai lavori assume a questione centrale del nostro tempo e per la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo e del suo ambiente.

⁶ L. Giani, *Turismo e sviluppo territoriale. Spunti di riflessione*, in "Turismo e territori", Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

⁷ UN Tourism, *World Tourism Barometer*, 2025; UN Tourism, *Tourism Towards 2030: Global Overview*, Madrid; Vedi, inoltre, <https://ecobnb.it/blog/2019/12/overtourism-cause-conseguenze-soluzioni/>.

1.1.1. La nascita dell'overtourism: definizioni e componenti strutturali

L'industria del turismo, in una fase storica in cui diversi settori dell'economia soffrono della stagnazione (immobilismo economico) e, in alcuni casi della recessione economica, vive una fase di crescita record. A confermarlo, sono i dati forniti dall'Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO) ora UN Tourism: dal 1990 ad oggi, il numero di arrivi turistici internazionali è passato da 438 milioni a oltre 1,5 miliardi, registrando un nuovo record per il settore nell'epoca post-pandemica⁸.

Di pari passo con l'incremento dei flussi turistici sono progressivamente cresciute anche le preoccupazioni legate agli impatti negativi che lo stesso turismo può generare sul territorio. Se è vero che l'industria turistica rappresenta, soprattutto in Italia, un elemento fondamentale per l'economia, «*volano di crescita e canale privilegiato di scambio culturale*»⁹, le ipotesi, infatti, di una sua crescita illimitata si scontrano oggi con le sfide poste dalla sostenibilità. Sfida di prima grandezza che porta dottrina autorevole a verificare la possibilità di riconoscere il turismo sostenibile come ambito autonomo del diritto, focalizzato sulle responsabilità e sulle relazioni intergenerazionali connesse alle principali sfide della globalizzazione e della modernità, tra cui crisi ambientali, economiche, sociali e demografiche. In questo quadro, il turismo viene espressamente richiamato come parte integrante degli obiettivi di sostenibilità, partecipe dell'ampiamiento progressivo del principio di sviluppo sostenibile. Davanti a tale fascio di questioni globali, tuttavia, per F. Fracchia, è necessario non soltanto descrivere ma "prescrivere", ordinando a tal fine gli interessi in gioco: «per decidere occorre ordinare gli interessi: l'art.9¹⁰ conferma che ciò è possibile, se non addirittura necessario (perché non tutti i valori sono

⁸ World Tourism Organization (2025), World Tourism Barometer, volume 24, issue 1, January 2026, UN Tourism, Madrid, DOI: <https://doi.org/10.18111/wtobarometereng>.

⁹ Contributo di S. Magnano, P. Piana e L. Porcelloni, *Tra overtourism e turismo a bassa intensità: verso un nuovo equilibrio*, In (a cura di) R. Spinelli, A. Zanini, *Overtourism e nuovi equilibri del turismo contemporaneo, una prospettiva multidisciplinare*.

¹⁰ Art. 9 Costituzione: La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

equiordinati), fornendo una base minima per effettuare una gradazione, raccomandando la virtù della sostenibilità e, quindi, dell'equità intergenerazionale verso i più deboli»¹¹. E nel processo decisionale, che impone vicinanza e continuità di azione, assume una funzione fondamentale la dimensione amministrativa ancor prima di quella legislativa o giurisdizionale, con ritorno in auge di strumenti tipici di questo ambito quali, la pianificazione del territorio, che tanto peso hanno avuto e continuano ad avere nelle politiche di contrasto all'overtourism.

Come spesso accade per i fenomeni che si impongono all'attenzione collettiva quasi senza preavviso, anche per l'overtourism - espressione, insieme a "overcrowding" e "tourismophobia", utilizzate per descrivere situazioni in cui i flussi turistici sono talmente elevati da risultare insostenibili - risulta controversa l'individuazione del momento a partire dal quale il termine emerge per la prima volta e cresce fino a imporsi anche nella comunicazione mediatica. Sebbene il termine sia relativamente nuovo, le radici del concetto risalgono a diversi studi e pubblicazioni aventi ad oggetto i limiti sociali e ambientali della crescita del turismo. Già nel 1975, George Doxey elaborava il noto modello dell'*Irridex* (Irritation Index), con l'obiettivo di descrivere l'evoluzione delle percezioni dei residenti nei confronti del turismo: dall'entusiasmo iniziale per le nuove opportunità economiche, all'indifferenza, fino all'irritazione e all'antagonismo. A ben vedere, lo schema proposto da Doxey risulta di grande attualità, in quanto la "*turismophobia*" - termine coniato dall'antropologo catalano Manuel Delgado per descrivere le reazioni dei residenti alla minaccia del sovraffollamento turistico nella città di Barcellona¹² - rappresenta esattamente le diverse reazioni dei residenti delle maggiori città turistiche europee al sovraffollamento turistico. Un altro contributo fondamentale in materia è stato fornito da Richard Butler che, nel 1980 ha elaborato il Tourism Area Life Cycle (TALC), che analizza, come il nome lascia chiaramente intendere, il ciclo della vita di una destinazione turistica che va dalla

¹¹ F. Fracchia, Turismo sostenibile. Una proposta di inquadramento teorico, in "*Turismo e territori*", Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

¹² M. Delgado, *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del "modelo Barcelona"*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2007.

esplorazione, allo sviluppo, fino al consolidamento e alla stagnazione, per evolvere in declino o rigenerazione¹³. Peraltro, il modello è stato recentemente aggiornato introducendo, a seguito della crisi pandemica da Covid-19, scenari di interruzione e resilienza, sottolineando come la stagnazione non rappresenti necessariamente una situazione di declino, potendo diventare un'occasione di riequilibrio sostenibile, ove accompagnata da adeguate politiche di governo dei flussi turistici¹⁴. Occorre sottolineare che entrambi i contributi non si riferiscono direttamente al fenomeno dell'overtourism ma risultano utili a evidenziare i possibili impatti negativi della crescita sregolata del settore del turismo.

Prima di procedere oltre, occorre precisare che nella letteratura scientifica non esiste una definizione univoca di overtourism, al contrario, del fenomeno state fornite diverse concettualizzazioni.

Richiamandone solo alcune, l'overtourism:

«describe la situazione in cui l'impatto del turismo, in determinati periodi e in determinate località, supera le soglie di capacità fisica, ecologica, sociale, economica, psicologica e/o politica»¹⁵.

Piu o meno analogamente, la Treccani lo individua nel:

«sovraffollamento turistico concentrato in alcuni periodi dell'anno in città e siti famosi, che provoca o può provocare danni ai monumenti e all'ambiente, oltreché disagi per i residenti»¹⁶.

L'Organizzazione Mondiale del Turismo (UN Tourism), ha affrontato sistematicamente il tema definendo l'overtourism come:

«l'impatto del turismo su una destinazione, o su parti di essa, che influisce eccessivamente e in modo negativo sulla qualità della vita percepita dai cittadini e/o sulla qualità delle esperienze dei visitatori»¹⁷.

¹³ R.W. Butler, *The Concept of a Tourist Area Cycle of Evolution: Implications for Management of Resources*, in «The Canadian Geographer», vol. 24, n. 1, 1980, pp. 5-12.

¹⁴ Cfr. R.W. Butler, *Tourism Area Life Cycle (TALC): Past, Present and Future*, Bristol, Channel View Publications, 2020.

¹⁵ Peeters, P., Gössling, S., Klijs, J., Milano, C., Novelli, M., Dijkmans, C., Eijgelaar, E., Hartman, S., Heslinga, J., Isaac, R., Mitas, O., Moretti, S., Nawijn, J., Papp, B. and Postma, A., 2018, Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels;

¹⁶ Treccani, s.v. "overtourism", Istituto della Enciclopedia Italiana, consultabile su [https://www.treccani.it/vocabolario/neo-overtourism_\(Neologismi\)/](https://www.treccani.it/vocabolario/neo-overtourism_(Neologismi)/).

¹⁷ Ibidem.

Tutte le definizioni proposte risultano accomunate da una condizione patologica che si verifica quando il volume dei visitatori di una determinata località supera la capacità di carico (*Tourism Carrying Capacity* o *TCC*) del territorio provocando conseguenze negative sulla qualità della vita dei residenti, sul tessuto urbano, sull'ambiente e sulla stessa esperienza turistica¹⁸. Tale approccio tenta di misurare, in un'ottica di sostenibilità, la capacità dei luoghi turistici di resistere all'uso eccessivo delle loro risorse.

1.1.2. La capacità di carico turistico

Oggi, le politiche orientate alla sostenibilità rappresentano sempre di più una possibile risposta alla complessità e, talvolta, alla inadeguatezza degli attuali modelli di sviluppo. Il dibattito in materia è di grande attualità con specifico riferimento al settore del turismo che rappresenta, come accennato, un'attività chiave dell'economia italiana e mondiale. Se da un lato il turismo - come già visto - rappresenta indubbiamente un volano per lo sviluppo socioeconomico e culturale di una destinazione, allo stesso tempo può contribuire a causare danni ambientali e perdita di identità locale. In tal senso, si avverte da più parti la necessità di adottare un modello di turismo sostenibile, in quanto il valore di una destinazione turistica non può prescindere dalle risorse naturali e culturali che la caratterizzano¹⁹. Tale esigenza, valida per qualsiasi meta turistica, assume ancora più rilievo con riferimento ai siti di interesse culturale, dove le dinamiche di sviluppo devono necessariamente conciliarsi con le istanze di tutela e valorizzazione del patrimonio esistente²⁰.

In questo quadro si colloca lo strumento della capacità di carico turistica, che si pone come strumento utile a calcolare il numero ottimale di turisti che una determinata destinazione è in grado di accogliere.

¹⁸ World Tourism Organization (UNWTO); Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality; NHTV Breda University of Applied Sciences; and NHL Stenden University of Applied Sciences (2018), 'Overtourism'? – Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary, UNWTO, Madrid, DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284420070>.

¹⁹E. Cinnaghi, G. Mondini, & M. Valle (2017). *La capacità di carico turistica. Uno strumento per la gestione del patrimonio culturale* (Quaderni della valorizzazione, nuova serie n. 5). Direzione generale Musei, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo;

²⁰ Ibidem.

Secondo la definizione ufficiale elaborata dalla UNWTO, la capacità di carico di una destinazione è:

«il numero massimo di persone che visitano, nello stesso periodo, la località senza compromettere le sue caratteristiche ambientali, fisiche, economiche e socioculturali e senza ridurre la soddisfazione dei turisti»²¹.

Tale definizione evidenzia come lo strumento finalizzato a coniugare le esigenze dei visitatori con quelle dei residenti, nella consapevolezza che solo un bilanciamento degli interessi di entrambe le parti può garantire l'attrattività di una destinazione nel tempo²².

Sempre secondo l'Organizzazione Mondiale del Turismo, la CTT può essere definita da un insieme di capacità: fisica, ecologica, sociale, economica, psicologica, politica, ciascuna delle quali individua specifici fattori limitanti allo sviluppo turistico²³. Di seguito, per completezza, riporto la tabella contenente le diverse tipologie di capacità volte a contenere gli impatti negativi dell'overtourism:

<i>Tipo di capacità</i>	<i>Definizione</i>
Fisica	Il numero massimo di persone che uno spazio può contenere senza causare impatti negativi.
Ecologica	Le destinazioni devono essere in grado di gestire i flussi turistici senza danneggiare l'ambiente.
Sociale	Il numero limite di turisti per evitare tensioni con i residenti.
Economica	L'equilibrio tra i benefici e gli svantaggi economici del turismo.
Psicologica	Il numero massimo di turisti e/o residenti che possono essere presenti senza causare disagio psicologico (ad es. stress).
Politica	La capacità delle amministrazioni di gestire in modo efficace il numero di visitatori.

Tabella 1.1: elaborazione basata su Indovino M. (2019). Overtourism: cause, effetti e soluzioni;

In conclusione, la valutazione della *Carrying Capacity* può costituire, per le amministrazioni pubbliche, un valido strumento di supporto per l'adozione di

²¹ World Tourism Organization, *Tourism Highlights: 2000 Edition*, 2000.

²² Ibidem.

²³ World Tourism Organization, *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations*, WTO, 2004.

politiche di gestione sostenibile dei flussi turistici e la tutela del patrimonio ambientale, paesaggistico e culturale.

1.1.3. Dimensioni del fenomeno

Come accennato in precedenza, il fenomeno dell'overtourism si iscrive in un contesto di crescita esponenziale del turismo internazionale che ha caratterizzato gli ultimi decenni. I dati elaborati dall'UNWTO testimoniano un'espansione senza precedenti dei flussi turistici globali: dal 1990 al 2018, gli arrivi turistici internazionali a livello mondiale sono passati da 438 milioni a 1 miliardo e 410 milioni. Dopo una breve parentesi di calo dei numeri dovuta alla pandemia da Covid-19, le statistiche evidenziano una totale ripresa del settore. L'ultimo "barometro del turismo" dell'UNWTO conferma la crescita degli arrivi turistici internazionali a livello mondiale che, nel 2025, hanno registrato una crescita del 4% rispetto all'anno precedente. Secondo le stime disponibili, nel corso del 2025 sono stati registrati 1.52 miliardi di arrivi turistici internazionali, registrando un nuovo record per il turismo internazionale nel periodo post-pandemico, riflettendo un ritorno alla tendenza di crescita di lungo periodo media del 5% registrata tra il 2009 e il 2019²⁴.

Tale incremento, lungi dal distribuirsi uniformemente sul territorio globale, presenta una marcata concentrazione su un numero limitato di destinazioni: l'80% dei visitatori si concentra nel 10% delle destinazioni turistiche mondiali, determinando una pressione antropica particolarmente elevata su alcune località, prevalentemente città d'arte e siti UNESCO²⁵.

²⁴ World Tourism Organization (2025), World Tourism Barometer, volume 24, issue 1, January 2026, UN Tourism, Madrid, DOI: <https://doi.org/10.18111/wtobarometereng>;

²⁵ McKinsey & Company, *Destination readiness: Preparing for the tourist flows of tomorrow*, 2017, disponibile su: www.mckinsey.com; World Tourism Organization (UNWTO); Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality; NHTV Breda University of Applied Sciences; and NHL Stenden University of Applied Sciences (2018), 'Overtourism'? – Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions, Executive Summary, UNWTO, Madrid, DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284420070>.

Per meglio comprendere la portata di tale fenomeno nelle principali città d'arte italiane, possono considerarsi alcuni casi emblematici: quello della città di Venezia e quello della città di Firenze.

Secondo le indagini svolte, il 2024 ha rappresentato per la città lagunare un anno record, registrando oltre 5,5 milioni di arrivi a cui corrispondono più di 13 milioni di presenze²⁶.

Anno	Arrivi	Var. %	Presenze	Var. %	Perm. Media
2012	4.106.161		9.310.132		2,27
2013	4.251.798	3,5%	9.778.225	5,0%	2,30
2014	4.280.632	0,7%	9.983.416	2,1%	2,33
2015	4.495.857	5,0%	10.182.829	2,0%	2,26
2016	4.645.567	3,3%	10.511.788	3,2%	2,26
2017	5.034.882	8,4%	11.685.819	11,2%	2,32
2018	5.255.499	4,4%	12.118.298	3,7%	2,31
2019	5.523.283	5,1%	12.948.519	6,9%	2,34
2020	1.337.626	-75,8%	3.557.036	-72,5%	2,66
2021	2.120.894	58,6%	5.727.887	61,0%	2,70
2022	4.646.360	119,1%	10.946.464	91,1%	2,36
2023	5.664.611	21,9%	12.628.079	15,4%	2,23
2024	5.876.797	3,7%	13.290.973	5,2%	2,26

Tabella 1.1: Fonte: elaborazioni del Comune di Venezia, Servizio Governance Territoriale del Turismo su dati dell'Ufficio di Statistica della Regione del Veneto⁵.

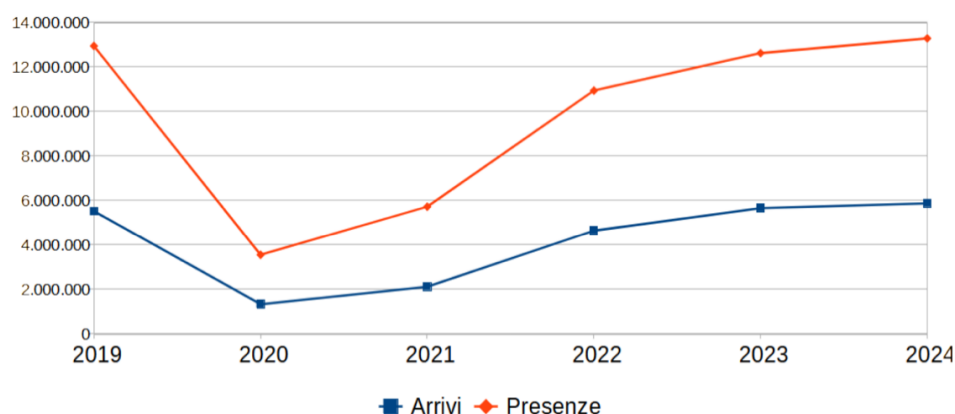


Figura 1.1: Andamento arrivi e presenze della serie storica anni 2012-2024⁵.

²⁶ Comune di Venezia, *Annuario del turismo 2024* (Assessorato al Turismo), 2024, p. X, <https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/documenti/Turismo/Annuario2024.pdf>;

Tali dati assumono particolare rilevanza se confrontati con la popolazione residente nel centro storico, scesa da 78.678 nel 1998 a 55.424 nel 2024, a fronte di aumento costante dei posti letto turistici (65.534) che hanno ormai superato il numero dei residenti stessi²⁷.

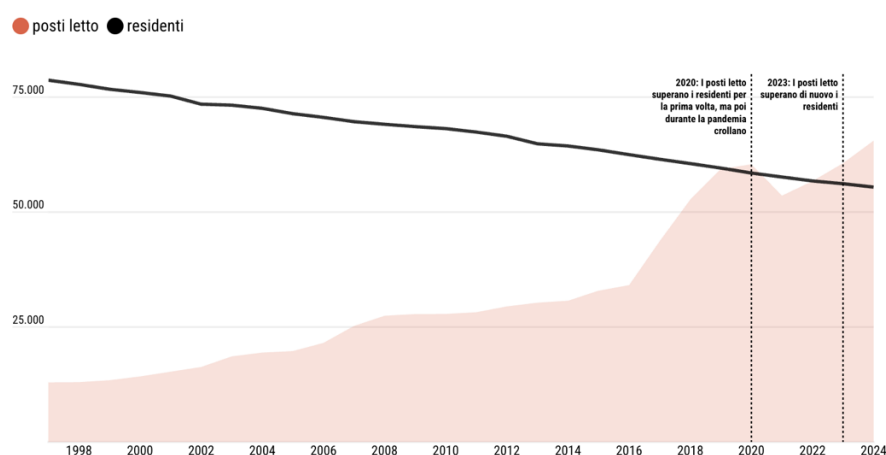


Figura 1.2: Elaborazione OCIO su dati Ufficio di Statistica della Regione Veneto (strutture alberghiere e strutture non alberghiere) • Comune di Venezia - Servizio Statistica e ricerca su dati Anagrafe comunale (dati popolazione)⁶.

Analoga situazione si riscontra nella città di Firenze che, secondo i dati più recenti, ha registrato nel 2025 oltre 4 milioni di arrivi e 9,7 milioni di presenze²⁸, con un centro storico che conta meno di 60.000 residenti²⁹.

Sempre in questo ambito JFC, società che si occupa di consulenza turistica e marketing territoriale, ha elaborato un indice di sostenibilità Rhr (*ratio of housing rental*) che rappresenta il rapporto tra il numero dei residenti e il numero di alloggi disponibili su piattaforme come Airbnb. Tale indice può essere utilizzato per valutare l’impatto delle locazioni brevi sulle comunità locali: considerando come valore massimo un indice di sostenibilità pari a 1 (a livello nazionale l’indice è pari a 1,03), valori che eccedono tale soglia rappresentano

²⁷OCIO – Osservatorio Civico sulla Casa e sulla Residenzialità. (2023, 8 settembre). *Gli squilibri del turismo veneziano*. <https://ocio-venezia.it/report/gli-squilibri-del-turismo-veneziano>;

²⁸ Comune di Firenze - Centro Studi Turistici (CST Firenze), *Turismo, dati Cst: nel 2025 a Firenze in aumento arrivi (+7,1%), presenze (+8,5%) e visitatori giornalieri*, comunicato stampa del 5 dicembre 2025, disponibile su <https://www.comune.firenze.it/novita/area-stampa/comunicati-stampa/turismo-dati-cst-nel-2025-firenze-aumento-arrivi-71-presenze>;

²⁹ Comune di Firenze (2026). Bollettino di statistica - gennaio 2026. Ufficio Comunale di Statistica.

https://www.comune.firenze.it/system/files/attachments/bollettino_gennaio_2026_0.pdf;

una forte pressione sul mercato immobiliare, potendo determinare quali conseguenze la desertificazione dei centri storici. Fenomeni chiaramente percepibili in entrambi i casi precedentemente esaminati di Venezia e Firenze che, rispettivamente, registrano indici di 3,67 e 3,81, valori nettamente superiori a quelli considerati sostenibili³⁰.

1.1.4. Gli effetti dell'overtourism sulle città italiane: gli indici del sovraffollamento

L'istituto Demoskopika³¹ ha misurato gli effetti dell'overtourism sulle città italiane sulla base di alcuni indicatori, confermando una tendenza di crescente pressione antropica su diverse aree italiane a forte vocazione turistica. L'indice complessivo di sovraffollamento (*ICST*), calcolato secondo la metodologia Mazziotta-Pareto, evidenzia come dieci sistemi provinciali italiani presentino livelli molto elevati di sovraffollamento. Gli indicatori strutturali utilizzati - densità turistica, densità ricettiva, intensità turistica, indice di utilizzazione lorda e quota di rifiuti urbani per turista - offrono una rappresentazione oggettiva dell'impatto del turismo sul territorio e sulle infrastrutture³².

Nel contesto della metodologia di Mazziotta-Pareto, i valori trasformati sono generalmente centrati attorno a 100, con un intervallo che va tipicamente da 70 a 130. Al fine di rendere più agevole la lettura e l'interpretazione dei risultati dell'indice complessivo, è stata proposta la seguente scala di valutazione:

- Molto Basso (da 90 a 94): Indica che il sovraffollamento turistico è minimo, con impatti limitati su infrastrutture e residenti. Queste aree possono essere considerate come ben gestite o meno popolari tra i turisti.

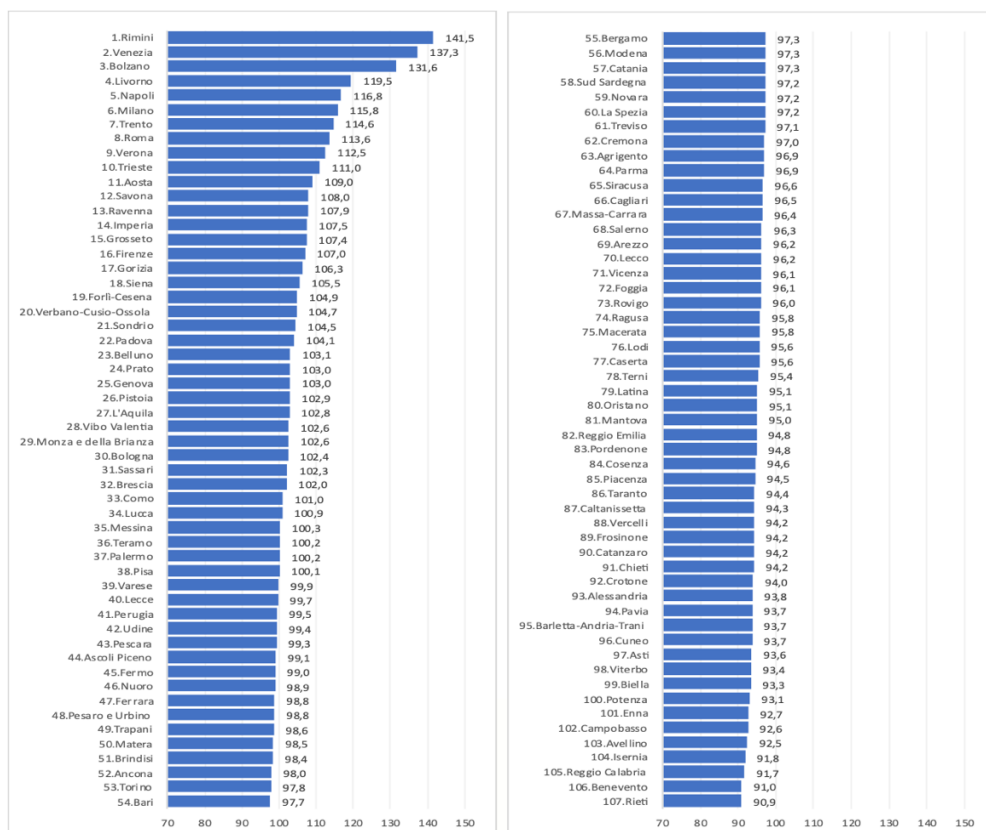
³⁰ E. Furioli, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc. 1, 1° febbraio 2025, p. 11; Federturismo e Confindustria (2024). JFC: sono più di 600 mila gli alloggi di Airbnb per un gettito fiscale annuale di quasi 170 milioni. https://www.federturismo.it/it/?option=com_content&view=article&id=20153;

³¹ Istituto di ricerca. <https://demoskopika.it/chi-siamo/>;

³² istituto Demoskopika (2025), *Overtourism, allarme rosso: Demoskopika scova i sistemi più sotto pressione*, nota stampa, 16 luglio 2025;

- Basso: (da 95 a 99): il livello di sovraffollamento è contenuto con una gestione efficace del turismo, minori pressioni sulle risorse e sulle infrastrutture.
- Moderato (da 100 a 104): livello accettabile di sovraffollamento, ma con segnali di possibili tensioni durante i picchi turistici.
- Alto (da 105 a 109): pressione significativa sulle risorse locali e potenziali problemi di gestione turistica, necessità di interventi per mitigare l'impatto.
- Molto Alto (oltre 110): sovraffollamento preoccupante con impatti critici sulla qualità della vita locale e sostenibilità delle destinazioni turistiche

Di seguito si riporta il grafico relativo all'ICST:



Fonte: Elaborazione Demoskopika su dati ISTAT e ISPRA

Le province con i valori più alti di ICST, come Rimini, Venezia e Bolzano, manifestano criticità quali: alterazione della densità demografica stagionale, sovraccarico delle strutture ricettive, incremento della produzione di rifiuti, congestione dei servizi pubblici e difficoltà di accesso ai servizi per i residenti. Al contrario, province come Rieti, Benevento e Reggio Calabria presentano una pressione turistica contenuta e impatti limitati su ambiente e infrastrutture.

1.2. Sharing economy e piattaforme digitali nelle locazioni brevi: dalla de-regulation alla co-regolazione.

Si è già avuto modo di osservare come il fenomeno dell'over-tourism si iscriva in un contesto di crescita esponenziale del turismo che ha, ormai, infranto ogni precedente record. Tale dinamica è stata favorita da molteplici fattori, tra cui la diffusione delle compagnie aeree low-cost ma soprattutto, la digitalizzazione dei processi di prenotazione e la diffusione delle piattaforme di locazione a breve termine, come Airbnb e Booking.com³³. Nell'economia dell'era digitale, infatti, inevitabilmente e con rapida velocità, si sono sviluppate forme inedite di incontro e/o di collaborazione diretta tra privati fondate sulla condivisione di beni e servizi attraverso l'uso di piattaforme online. È il fenomeno, comunemente inteso, dell'*economia collaborativa*, anche nota come *sharing economy* e di cui l'*home sharing* è una sua importante specificazione. Ben presto, infatti, spesso spontaneamente e, poi, con la mediazione di piattaforme online, platee inimmaginabili di persone hanno iniziato a condividere tra loro beni e servizi determinando la diffusione di inediti modelli economici riconducibili alla sharing economy. E ciò in settori diversi dell'economia, in una condizione inizialmente priva di regolamentazione se non quella datasi dagli stessi operatori (self-regulation). In questo ambito - per quanto qui di maggiore interesse - rientra l'attività di home sharing svolta nell'ambito della recettività extra alberghiera, la cui peculiarità può essere «rintracciata nell'incontro tra chi

³³ Peeters, P., Gössling, S., Klijs, J., Milano, C., Novelli, M., Dijkmans, C., Eijgelaar, E., Hartman, S., Heslinga, J., Isaac, R., Mitas, O., Moretti, S., Nawijn, J., Papp, B. and Postma, A., 2018, *Research for TRAN Committee - Overtourism: impact and possible policy responses*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

offre e chi cerca un alloggio turistico per mezzo di una piattaforma online, che garantisce sia una cospicua riduzione dei costi sia una diretta intermediazione tra privati, con una facilità mai verificatasi prima nei rapporti di questo specifico settore»³⁴.

La globalizzazione del fenomeno ha prodotto numeri che, fino a pochi anni fa, sarebbero stati impensabili, contribuendo all'emersione di un nuovo paradigma dell'ospitalità, caratterizzato da rilevanti implicazioni economiche e sociali, non univocamente riconducibili sempre a esiti positivi. Numeri che riguardano, in primo luogo, le piattaforme online che, in alcuni casi, si sono affermate come operatori di rilievo globale nel settore della ricettività extra alberghiera. Le ultime statistiche dell'Eurostat, raccolte sulla base di accordi con diverse piattaforme, tra cui Airbnb, Booking ed Expedia, confermano una crescita significativa e costante del numero di pernottamenti prenotati attraverso queste piattaforme. In particolare, nel terzo trimestre del 2025 sono stati registrati circa 398,1 milioni di pernottamenti, con un incremento sia rispetto all'anno precedente sia rispetto al periodo pre-pandemico utenti per la prenotazione di alloggi a fini turistici³⁵.

Nei numeri di tali piattaforme si evidenziano, in una prima fase, significative ricadute positive sotto molteplici profili. Sotto il profilo finanziario-tributario, ad esempio, nel 2025 Airbnb ha versato in Italia oltre 110 milioni di euro a titolo di imposta di soggiorno, con un impatto rilevante sui bilanci degli enti territoriali³⁶. Ulteriori effetti favorevoli si registrano con riferimento alla diversificazione dell'offerta turistica, che ha favorito la riscoperta e la valorizzazione di antichi e piccoli borghi, contribuendo al

³⁴ D. Tumminelli, *Le "locazioni brevi" e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del "governo del territorio"*, ampliamento dell'intervento al *Congreso Internacional "Gobiernos Locales y Economía Colaborativa"*, tenutosi il 19-20 maggio 2022 presso l'Universidad de Jaén (Spagna), in E. Carbonell Porras (dir.), L. de la Torre Martínez (coord.), *Gobiernos locales y economía colaborativa*, Madrid, Iustel, 2022

³⁵ Eurostat, *Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms – monthly data*, disponibile su: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms_-_monthly_data.

³⁶ Rizzi M., *Airbnb, imposta di soggiorno supera i 110 milioni in Italia*, "Italia Oggi", edizione del 17 marzo 2026.

contrasto dei fenomeni di spopolamento delle aree interne e all’attivazione di un indotto economico significativo. In tal senso, già nel 2018, il *Sole 24 ore*, segnalava il peso numerico consistente dell’Home sharing con la «moltiplicazione di format innovativi, quali i cosiddetti “paesi albergo” e le startup orientate alla promozione dei piccoli centri distanti dai principali poli urbani»³⁷ E ancora: Airbnb, nel 2017, ha promosso un progetto d’intesa con l’ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e lo stesso Ministero MIBACT (Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo) finalizzato all’utilizzo dell’home sharing quale strumento di promozione di forme di turismo sostenibile, incentrate sui piccoli borghi, sulle risorse naturali e sulle tradizioni locali, al di fuori dei circuiti turistici maggiormente congestionati. Nello stesso periodo, emergevano dati significativi relativi all’impatto economico dell’home sharing sulle aree rurali, dai quali risultava che gli host residenti in tali contesti avevano conseguito complessivamente quasi 80 milioni di euro, ospitando oltre 540.000 viaggiatori mediante circa 30.000 annunci³⁸. La durata media dei soggiorni risultava pari a cinque notti, con gruppi mediamente composti da tre persone, mentre il reddito annuo dell’host tipico delle aree rurali si attestava intorno ai 1.600 euro³⁹. In tale contesto iniziale, caratterizzato da una prevalente lettura positiva del fenomeno, la Commissione europea ha manifestato un orientamento favorevole allo sviluppo dell’home sharing, evidenziandone il potenziale in termini di crescita economica e innovazione tecnologica e mostrando una marcata apertura verso modelli di deregulation e di autoregolazione privata. Corre in questa direzione, la *Comunicazione della Commissione UE sull’economia collaborativa n. 356/2016 del 2 giugno 2016*, nella quale la sharing economy viene definita come «l’insieme dei modelli imprenditoriali in cui piattaforme digitali creano mercati aperti per l’uso temporaneo di beni o servizi, spesso

³⁷Il Sole 24 Ore, *Calabria, international boom dell’ospitalità alternativa*, disponibile online: <https://www.ilsole24ore.com/art/calabria-international-boom-ospitalita-alternativa-AEnyqBEF>.

³⁸ Airbnb, *Rapporto sull’impatto economico in Italia*, 2018, dati relativi alle aree rurali.

³⁹R. Covello, *Airbnb e l’alleanza con i borghi d’Italia*, disponibile su: <https://www.progettoartes.it/airbnb-e-alleanza-con-i-borghi-ditalia/>.

forniti da soggetti privati»⁴⁰. La Commissione, pur riconoscendo il significativo potenziale economico e occupazionale del fenomeno, pone l'accento sui rilevanti dubbi interpretativi generati dall'home sharing, in ragione della sua novità rispetto alle tradizionali categorie giuridiche del diritto europeo, in particolare con riferimento alla qualificazione dei soggetti coinvolti, individuati nei prestatori di servizi, negli intermediari e negli utenti.

Proprio in considerazione della natura innovativa e in larga parte inesplorata del settore, la Comunicazione si propone, nel segno di una spinta alla deregulation, di fornire linee guida per l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, al fine di prevenire interventi regolatori disomogenei da parte degli Stati membri e di evitare l'introduzione di nuove barriere al mercato unico e al mercato unico digitale, nonché il rischio di sfruttamento delle cosiddette, "zone grigie" normative a detrimento di interessi pubblici tutelati. In tale contesto e qui, con una argomentazione che diventerà, in Italia, il cuore dei variegati interventi soprattutto delle Regioni e dei Comuni per contenere gli effetti negativi delle locazioni brevi, la comunicazione evidenzia la difficoltà di giustificare un divieto generalizzato delle locazioni brevi qualora l'uso degli immobili possa essere limitato a un numero massimo di giorni all'anno, consentendo così una condivisione occasionale senza sottrarre stabilmente gli immobili al mercato della locazione a lungo termine⁴¹.

Alle ricadute positive dell'home sharing non hanno tardato ad affiancarsi effetti negativi che hanno inciso profondamente sull'assetto urbano, culturale e sociale di molte città d'arte e, non in ultimo sulla qualità della vita stessa delle persone. La dimensione globale del fenomeno, unitamente all'assenza iniziale di una regolamentazione normativa, ha generato significativi squilibri concorrenziali rispetto alle strutture alberghiere tradizionali, le quali risultano assoggettate a una disciplina più stringente, finalizzata alla tutela di interessi di rilievo

⁴⁰Commissione europea, "Un'agenda europea per l'economia collaborativa", COM(2016) 356 final, 2 giugno 2016.

⁴¹Martinelli S., La Commissione UE sulla sharing economy: i soggetti coinvolti e i requisiti per l'accesso, IL Quotidiano Giuridico, 2 agosto 2016.

costituzionale, quali la salute, la sicurezza e l'ordine pubblico. Ne discende una delle principali criticità del nuovo modello economico, rappresentata dall'esistenza di regimi giuridici differenziati applicabili ad attori economici sostanzialmente omogenei, con il rischio di una convivenza ordinamentale iniqua e di una distorsione delle dinamiche concorrenziali⁴². Il fenomeno ha, altresì, alimentato processi di gentrificazione: l'elevata redditività delle locazioni brevi ha indotto numerosi proprietari a destinare gli immobili a finalità turistiche, determinando l'espulsione progressiva dei residenti dai centri storici verso le aree periferiche. A tale dinamica si sono accompagnati l'aumento dei prezzi degli immobili, anche a fini locativi, la marginalizzazione delle fasce di popolazione a reddito più basso, la progressiva riduzione dei servizi destinati ai residenti e il rischio di compromissione dell'identità culturale e urbana dei centri storici; centri storici che spesso tendono a trasformarsi in monoculture turistiche, "cannibalizzati" dalla presenza predominante di catene commerciali internazionali e attività orientate ai visitatori, con una progressiva perdita di autenticità del luogo e vitalità comunitaria. Contestualmente, le risorse naturali, come acqua e suolo, risultano sottoposte a pressioni crescenti, mentre aumentano produzione di rifiuti e livelli di inquinamento⁴³.

È anche alla luce di tali criticità che si colloca il progressivo mutamento dell'approccio dell'Unione europea alla sharing economy e, in particolare, all'home sharing, con il superamento di modelli fondati prevalentemente sull'autoregolazione in favore di assetti di co-regolazione. In tale quadro si inserisce il Regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, in vigore dal 20 maggio 2026, che introduce norme comuni in materia di registrazione delle unità immobiliari e di condivisione dei dati tra piattaforme online e autorità pubbliche. La disciplina attribuisce un ruolo centrale alle piattaforme di locazione a breve termine, le

⁴² Pica N., Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e sharing economy: il caso delle locazioni turistiche (c.d. home sharing), Istituzioni del Federalismo, pag. 893 <https://www.regione.emilia-romagna.it/idf/numeri/2020/4-2020/pica.pdf>

⁴³ Hospers, Gert-Jan (2019): Overtourism in European Cities: From Challenges to Coping Strategies, CESifo Forum, ISSN 2190-717X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 20, Iss. 03, pp. 20-24;

quali, accanto ai locatori e alle amministrazioni nazionali, assumono una funzione essenziale nell'attuazione del sistema regolatorio⁴⁴.

1.3. Le locazioni brevi come causa di overtourism e il loro impatto sui centri storici

Tra le varie cause che concorrono a determinare il fenomeno dell'overtourism, si è avuto modo di anticipare come un ruolo di assoluta preminenza sia ricoperto dalle "locazioni turistiche brevi", definite dall'art. 4 del D.L. 24 aprile 2017, n.50, convertito in L. 21 giugno 2017, n.96, quali "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".

Occorre sin da subito chiarire che, in materia di locazioni brevi, manca una regolamentazione unitaria del fenomeno, essendo stata finora oggetto di regolamentazione solo dal punto di vista tributario⁴⁵. Eppure, la progressiva espansione di tale forma di *home sharing* costituisce un fenomeno che ormai è sotto gli occhi di tutti, innescando profondi processi di trasformazione dei centri storici⁴⁶. In particolare, l'esplosione del fenomeno - che ha profondamente rivoluzionato il settore ricettivo - è dovuta alla smisurata diffusione di

⁴⁴ L'art. 3, lett. I del regolamento (UE) 2022/2065, richiamato dall'art. 3, n. 5 del Regolamento 1024/1028 definisce «"piattaforma online": un servizio di memorizzazione di informazioni che, su richiesta di un destinatario del servizio, memorizza e diffonde informazioni al pubblico, tranne qualora tale attività sia una funzione minore e puramente accessoria di un altro servizio o funzionalità minore del servizio principale e, per ragioni oggettive e tecniche, non possa essere utilizzata senza tale altro servizio e a condizione che l'integrazione di tale funzione o funzionalità nell'altro servizio non sia un mezzo per eludere l'applicabilità del presente regolamento».

⁴⁵ F. Gualandi, *Le locazioni turistiche brevi da <problema> a <risorsa>: un percorso che passa dalla regolamentazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it - ISSN 1974 - 9562 - Anno XXIV - Fascicolo n. 3/2024*;

⁴⁶ Celata, F., & Romano, A (2022) Overtourism and online short-term rental platforms in italian cities. In *Journal of Sustainable Tourism*, 30 (5), 1020-1039. <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1788568>;

piattaforme digitali, come Airbnb o Booking.com, che permettono agli utenti di locare unità abitative per brevi periodi di tempo.

Secondo quanto emerge dai dati estrapolati dal report elaborato dall'Ufficio Studi di Confcommercio "demografia d'impresa nelle città italiane - 10a edizione", dal 2012 al 2024 diverse città italiane hanno subito una riduzione del numero di strutture alberghiere tradizionali del -9,7%, mentre le strutture ricettive extra-alberghiere, come i B&B, hanno registrato un aumento vertiginoso pari al +170,1%⁴⁷. Tale fenomeno, nei numeri allarmanti delle statistiche, non solo ha comportato un aumento dei valori immobiliari ma anche una quasi naturale contrazione degli immobili residenziali prima destinati ad essere locati a medio/lungo termine o stabilmente abitati dagli stessi proprietari. Dunque, gli effetti negativi del fenomeno non si esauriscono nella sola dimensione dell'overtourism, ma incidono ancora più profondamente sulla struttura stessa della città, determinando una significativa trasformazione della morfologia dei tessuti urbani. Le più colpite del fenomeno sono le città d'arte: come si è già avuto modo di accennare, Venezia e Firenze, ormai dominate da un turismo "mordi e fuggi", costituiscono casi emblematici di progressivo svuotamento delle aree centrali, cui si accompagna la graduale sostituzione della popolazione residente nei centri storici e delle attività economiche tradizionali, sintomi di quel processo che la sociologa Ruth Glass definisce *gentrificazione urbana*⁴⁸.

Le ricadute del fenomeno risultano tutt'altro che marginali e, anzi, assumono un rilievo ancora più significativo ove si consideri che, già in una fase antecedente alla diffusione delle locazioni a breve termine, il mercato immobiliare presentava evidenti criticità in termini di disponibilità di alloggi. La contrazione dell'offerta locativa stabile finisce così per incidere, inevitabilmente ed in maniera particolarmente gravosa, sui nuclei familiari a basso reddito, sugli studenti, sui giovani e sulle famiglie di recente formazione, categorie che

⁴⁷ M. Bella, *Città e demografia d'impresa*, 10ª ed., Confcommercio – Ufficio Studi, Roma, 2025;

⁴⁸ Il termine "gentrificazione" è stato coniato nel 1964 dalla sociologa Ruth Glass per descrivere i cambiamenti fisici e sociali di un quartiere popolare di Londra in seguito all'insediamento di classi più abbienti.

rappresentano componenti essenziali del tessuto sociale ed economico delle città e che, proprio per tale ragione, necessitano di essere tutelate.

D'altra parte, risulta facilmente intuibile come nei processi di gentrificazione, il diritto all'abitare non si esaurisce nella mera disponibilità materiale di un'abitazione in cui vivere, ma investe una dimensione più ampia che comprende "i legami sociali, affettivi e i ritmi di vita, cioè la dimensione collettiva dell'abitare"⁴⁹.

Peraltro, come evidenziato da diversi studi condotti in ordinamenti diversi ma caratterizzati da dinamiche sostanzialmente analoghe a quelle italiane - si pensi, ad esempio, al contesto spagnolo -, la progressiva *turistificazione* dei quartieri, intesa nel suo senso più neutro di trasformazione di luoghi al fine di soddisfare le esigenze turistiche, costituisce un fattore idoneo a determinare l'allontanamento volontario anche dei residenti proprietari dell'immobile che subiscono gli effetti negativi indiretti della trasformazione del contesto urbano. La perdita di identità del quartiere, la contrazione dei servizi di prossimità e il deterioramento delle condizioni di vita minime necessarie per i residenti - specie in ambito condominiale, ove la convivenza coi turisti può risultare particolarmente gravosa - inducono molti residenti a vendere o concedere in locazione la propria casa per trasferirsi altrove, alimentando ulteriormente il processo di svuotamento residenziale già in atto. Occorre, inoltre, evidenziare come l'elevata concentrazione di turisti nei centri storici abbia generato un sensibile incremento dei prezzi dei beni di consumo e dei servizi locali (raccolta dei rifiuti, trasporto urbano, idrico, ecc.), con questi ultimi, in particolare, sottoposti a una pressione costante determinata dall'aumento di utenza⁵⁰.

Parallelamente, si assiste alla proliferazione di attività commerciali orientate alla soddisfazione del turista, con una progressiva riduzione del numero di negozi di prossimità: secondo quanto evidenziato dal rapporto elaborato dall'Ufficio Studi di Confcommercio, negli ultimi dodici anni il tessuto commerciale italiano ha registrato una significativa contrazione, con la chiusura di oltre 140.000 attività

⁴⁹ M. R. Marella, *Lo spazio urbano come bene comune*, in *Scienza del territorio*, 2015, n. 3, p. 86;

⁵⁰ G. Mengus, *Appunti per un governo della città turistica*, in *Italian Papers on Federalism – Rivista giuridica online – ISSIRFA – CNR n. 1/2024*

commerciali al dettaglio. Il fenomeno è particolarmente visibile nei centri storici e nei piccoli comuni, nei quali la riduzione del numero di imprese incide non solo sul piano economico ma anche sul piano della vivibilità del contesto urbano⁵¹.

È interessante notare come, di pari passo con la diffusione delle locazioni turistiche brevi, si sia perso il senso originario della *sharing economy*, ormai spazzato via da una impostazione principalmente imprenditoriale. Infatti, dai dati forniti da Airbnb, emerge che nelle principali mete turistiche italiane ed europee gran parte degli host gestisce più di un annuncio. Diversi host su Airbnb sono, infatti, società che gestiscono un gran numero di appartamenti, che risultano ormai distanti dall'originaria concezione di condivisione⁵².

⁵¹ Rapporto dell'Ufficio Studi Confcommercio, "Il futuro del commercio al dettaglio in Italia: tendenze e proiezioni al 2035", consultabile al sito <https://www.confcommercio.it/-/indagine-futuro-commercio-dettaglio>;

⁵² E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 1, 1° febbraio 2025, p. 11;

CAPITOLO II

IL QUADRO NORMATIVO MULTILIVELLO DELLE LOCAZIONI BREVI

2.1 Le locazioni turistiche brevi: una sfida nuova per i diversi livelli di governo del territorio

L'impatto delle locazioni brevi sulla sopravvivenza stessa dell'identità culturale delle destinazioni a più alta intensità turistica ha imposto, sulla scorta delle considerazioni svolte nel precedente capitolo, la necessità di interventi normativi ai diversi livelli di governo del territorio. Interventi, tuttavia, non sempre adeguati e che, nell'incertezza dei confini nella distribuzione delle competenze, hanno generato una produzione normativa frammentata, di non sempre agevole lettura, dando luogo a un contenzioso rilevante, in particolare tra Stato e Regioni, ma anche tra privati ed enti locali. I primi, in quest'ultima ipotesi, contestando gli interventi regolatori comunali in materia, ritenendoli lesivi della libertà di iniziativa economica e dello stesso diritto di proprietà.

Testimone di tale conflitto è, in particolare, la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale – anche operando una comparazione con le decisioni di altre Corti – ha affermato che è meritevole di tutela lo scopo di limitare gli effetti dell'overtourism, che *«può determinare la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali»*⁵³.

La necessità di tutela dei centri storici è stata, peraltro, espressamente affermata dalla Corte già con la sentenza n. 130 del 2020, secondo cui, anche *«in assenza di una legge statale ad hoc, [...] i centri storici, in quanto beni paesaggistici "unitari" e di notevole interesse pubblico, meritano una specifica tutela»*.

Il centro storico - la cui definizione giuridica è dettata dall'art. 136 del Codice dei beni culturali - è così riconosciuto come area di notevole interesse pubblico, non più soltanto come semplice zona urbanistica. Tale evoluzione implica che esso debba essere considerato un bene culturale e ambientale unitario,

⁵³ Corte Cost. 24 maggio 2024, n.94.

meritevole di una tutela complessiva anche quando al suo interno non siano presenti singoli immobili vincolati.

Per garantire una protezione efficace, le autorità competenti, secondo la Corte Costituzionale, devono adottare strumenti capaci di conciliare sviluppo urbano e conservazione, assicurando al contempo la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente. Questa visione si allinea con la necessità di tutelare e valorizzare la «*culturalità diffusa*», ossia quell'insieme di beni, manufatti e tracce storiche che narrano l'evoluzione di un territorio e ne fondano l'identità⁵⁴. Le problematiche ora accennate ci avvicinano rapidamente alle sfide aperte, in primo luogo, per le autorità pubbliche di diverso livello di governo.

Nello specifico, emerge la necessità di armonizzare il quadro normativo delle locazioni brevi, frammentato anche a causa dell'incerto riparto di competenze tra Stato e Regioni; e, ancora, l'esigenza di superare le "timidezze" delle Regioni nell'esercizio delle proprie competenze concorrenti e residuali in materia di governo del territorio e turismo, al fine di affrontare con maggiore efficacia - anche in applicazione del principio di sussidiarietà - le implicazioni urbanistiche e socio-economiche del fenomeno.

Invero, appare opportuno segnalare una recente accelerazione dell'attività legislativa regionale e, a cascata, di quella regolamentare comunale, soprattutto alla luce dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale, il cui punto di approdo più avanzato è rappresentato dalla sentenza n. 186 del 16 dicembre 2025. Tale decisione, ha rigettato l'impugnazione proposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri avverso il nuovo Codice del turismo della Regione Toscana (L.R. n. 61/2024) e, in particolare, dell'art. 59, che attribuisce ai Comuni ad alta densità turistica e, comunque, ai Comuni capoluogo, la facoltà di individuare zone nelle quali introdurre criteri e limiti per l'esercizio delle attività di locazione breve per finalità turistiche di cui all'art. 4 del D.L. n. 50/2017. Il Giudice delle leggi ha, infatti, ritenuto che la compressione ai diritti dei proprietari immobiliari, derivanti dalla previsione di criteri e limiti allo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve nelle zone individuate, non

⁵⁴ M. G. Della Scala, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali diffusi tra patrimonio culturale nazionale e patrimoni culturali minori*, in *Diritto Amministrativo*, fasc. 3, 1° settembre 2025, p. 829 ss.;

integrino un'invasione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e risultino, piuttosto, giustificate – come si dirà più avanti – dalla funzione sociale della proprietà ai sensi dell'art. 42 Cost.

La sentenza ha prodotto un evidente effetto acceleratorio se è vero che nei primi giorni successivi alla sua pubblicazione, il Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, in data 19 dicembre 2025, ha approvato la legge n. 10, sulla “Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia Romagna” che, peraltro, conferisce ai Comuni la facoltà di introdurre limitazioni alle locazioni brevi, consentendo loro di *«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»*⁵⁵.

2.2. Un fenomeno non solo italiano: Le mosse dell'Unione europea volte alla regolamentazione delle locazioni brevi

La crescita vertiginosa del mercato delle locazioni brevi nel cuore delle più importanti città d'arte europee, determinata anche dalla diffusione capillare delle piattaforme digitali, se da un lato ha prodotto evidenti benefici e opportunità per l'intero settore turistico, dall'altro ha posto residenti e autorità pubbliche di fronte a criticità e sfide quantomai urgenti. Tra queste, la contrazione dell'offerta destinata alla locazione di medio-lungo termine e l'aumento dei canoni di locazione e dei prezzi degli immobili nei centri storici⁵⁶.

Tali dinamiche hanno indotto l'Unione Europea a sviluppare strategie orientate alla riduzione dell'impatto che il turismo di massa ha sul patrimonio culturale e alla promozione della sostenibilità urbana. Tra gli interventi di maggiore importanza in tale direzione va segnalato il patto di Amsterdam del 30 maggio 2016 che, pur non affrontando direttamente il tema delle locazioni brevi, ha istituito l'Agenda urbana per l'Unione Europea, individuando dodici ambiti

⁵⁵ Art.5, legge regionale Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n.10.

⁵⁶ E. Furiosi, *Il Regolamento UE 2024/1028 sulle locazioni brevi e l'impatto sulla disciplina nazionale*, in rivista.Eurojus.it, fascicolo n.2, 2025;

prioritari di intervento per affrontare le principali sfide delle città europee. Tra questi, un ruolo centrale è attribuito alle politiche abitative (*housing*), riconosciute come elemento cardine per garantire l'equilibrio tra sviluppo turistico e tutela della residenzialità⁵⁷.

È, tuttavia, nelle legislazioni nazionali che si rintracciano le prime risposte normative - spesso frammentate e disomogenee - volte a contenere gli effetti negativi che le locazioni brevi comportano sulla residenzialità stabile.

Con specifico riferimento alla dimensione sovranazionale, solo nel 2024 l'Unione Europea è intervenuta direttamente sul tema delle locazioni brevi con il Regolamento 2024/1028. Con tale provvedimento, che verrà applicato a partire dal 20 maggio 2026, il legislatore europeo, più che imporre limitazioni al fenomeno, si è concentrato sul problema della mancanza di dati affidabili sull'identità dei locatori, sulla localizzazione degli immobili, sui volumi e sulla durata stessa delle locazioni. In questo quadro di asimmetria informativa, gli obblighi informativi e di tracciabilità introdotti dal Regolamento rappresentano, infatti, un presupposto cardine per la realizzazione di interventi pubblici adeguati⁵⁸.

L'obiettivo del Regolamento è, dunque, quello di superare la frammentazione normativa esistente tra i diversi livelli di governo, introducendo un quadro armonizzato di registrazione e condivisione dei dati, volto a coniugare trasparenza informativa e certezza del diritto. Il tratto distintivo dello strumento sta nel bilanciamento tra esigenze diverse e talvolta contrapposte: da un lato, il riconoscimento delle potenzialità che le locazioni brevi hanno nello sviluppo del settore turistico-economico; da altro, la necessità di contenere gli impatti negativi del fenomeno, in particolare - come già visto - la pressione sui canoni locatizi e sul mercato degli affitti a lungo termine, l'aumento dei prezzi immobiliari e la sostenibilità delle comunità locali⁵⁹.

Appare opportuno richiamare ora alcune caratteristiche del sistema di registrazione elaborato dal Regolamento. In primo luogo, *«pur prefigurando la*

⁵⁷ Ibidem;

⁵⁸ considerando 1 del Regolamento UE 2024/1028

⁵⁹ E. Furioli, *Il Regolamento UE 2024/1028 sulle locazioni brevi e l'impatto sulla disciplina nazionale*, in rivista.Eurojus.it, fascicolo n.2, 2025;

necessità di un titolo abitativo (la registrazione), il sistema introduce elementi che, nella loro effettiva consistenza e nel loro apparato di controllo, lo avvicinano a un regime autorizzatorio analogo a quello della SCIA»⁶⁰. Tale particolare configurazione, comporta diverse difficoltà nell’attuazione del Regolamento, specie in quegli ordinamenti - come quello Italiano - caratterizzati dalla sovrapposizione di fonti normative provenienti da diversi livelli di governo.

L’adattamento degli ordinamenti nazionali rappresenta, così, una sfida particolarmente complessa, con gli Stati chiamati a equilibrare contrapposte esigenze: da un lato assicurare che le nuove trovino concreta applicazione, dall’altro preservare la specificità dei rispettivi sistemi giuridici, evitando la duplicazione di oneri amministrativi.

2.2.1. L’European Affordable Housing Plan: una policy più rigida?

Per concludere, merita di essere evidenziato come con l’European Affordable Housing Plan, adottato il 16 dicembre 2025, la Commissione europea abbia manifestato l’intenzione di superare la mera dimensione della trasparenza informativa - perseguita col Regolamento 2024/1028 - per approdare a politiche più rigide, riconducendo le locazioni turistiche nell’ambito dell’*Housing stress*. La nuova iniziativa annunciata dall’UE si propone di ridurre l’impatto delle locazioni brevi sulla “*local housing affordability*”, nell’ottica di un bilanciamento con i benefici del turismo⁶¹.

L’impostazione delineata non si traduce nell’introduzione di un divieto generalizzato alle locazioni brevi ma un “quadro coerente, data-driven, chiaro e prevedibile”⁶², idoneo a supportare le autorità locali nell’adozione di misure specifiche e proporzionate nelle aree in cui gli effetti negativi del turismo sono

⁶⁰ Ibidem;

⁶¹ I. Meo, *Dati, piattaforme e centri storici, la UE prepara la stretta sugli affitti brevi*, in Immobili Condominio e Locazioni, Altalex, 2026;

⁶² Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The European Affordable Housing Plan*, COM (2025) 1025 final, Strasburgo, 16 dicembre 2025, {SWD (2025) 1053 final}.

più critici. Ne deriva un significativo spostamento del baricentro del confronto: dalla dimensione eminentemente politica a quella tecnico-istruttoria, incentrata sulla definizione dei criteri applicativi e sull'adeguata motivazione delle scelte regolatorie: è in quest'ultima sede, infatti, che dovrà essere verificata, caso per caso, la ragionevolezza e proporzionalità di strumenti quali limiti al numero di pernottamenti, meccanismi di zonizzazione o restrizioni di carattere stagionale⁶³. Più nel dettaglio, la disciplina delle locazioni brevi si colloca all'interno del quadro delineato dal Piano Casa Europeo recentemente presentato dalla Commissione e destinato a concretizzarsi, entro la fine dell'anno, in un regolamento dell'Unione. Il procedimento, nel momento in cui si scrive, risulta già avviato e i primi contenuti del provvedimento sono stati già illustrati dal Commissario europeo per l'Energia e l'Abitazione, Dan Jørgensen.

Elemento cardine della futura disciplina sarà l'introduzione delle cd. *Aree caratterizzate da Tensione Abitativa*. Non si prevede, dunque, l'introduzione di un modello regolatorio uniforme per l'intero territorio europeo, bensì un sistema flessibile, fondato su regole differenziate e su un coinvolgimento diretto delle autorità locali.

Secondo la Commissione europea, in alcuni quartieri italiani, le locazioni turistiche raggiungono percentuali che sfiorano il 20% dello stock abitativo complessivo, con ricadute significative, secondo quanto detto, sull'incremento dei canoni locatizi e sulla contrazione dell'offerta destinata ai residenti⁶⁴.

All'interno di questo assetto, un ruolo decisivo sarà attribuito ai Comuni: le amministrazioni locali, infatti, sulla base di criteri condivisi e in un quadro di maggiore certezza giuridica, potranno adottare misure proporzionate volte a mitigare gli effetti negativi delle locazioni brevi, preservandone al contempo la funzione economica. Spetterà, infatti, ai Comuni individuare un punto di equilibrio tra destinazione turistica e residenzialità stabile, con la possibilità di qualificare determinate zone come sature e di introdurre interventi mirati di regolazione del mercato.

⁶³ I. Meo, *Dati, piattaforme e centri storici, la UE prepara la stretta sugli affitti brevi*, in *Immobili Condominio e Locazioni*, Altalex, 2026;

⁶⁴ M. Pape, *Short-term rentals and housing pressure in the EU*, European Parliamentary Research Service (EPRS), Members' Research Service, PE 767.189, maggio 2025;

Tra gli strumenti ipotizzati per le aree soggette a forte pressione turistica, rientra l'introduzione di un limite massimo annuo alle notti affittabili: si tratta di una soluzione già sperimentata in alcune realtà europee, finalizzata a contrastare pratiche di natura meramente speculativa e a incentivare il ricorso a forme contrattuali più stabili, quali le locazioni di lungo periodo o a canone concordato. Un'ulteriore opzione al vaglio della Commissione riguarda la *Stagionalità* dell'attività locativa: in determinati contesti potrebbe essere consentito l'affitto breve esclusivamente nei periodi di maggiore afflusso turistico, destinando gli immobili, nei restanti mesi, a finalità socialmente meritevoli, come l'alloggio di studenti universitari fuori sede e le famiglie a più basso reddito.

Rilevante, nell'ambito della riforma europea, è anche la distinzione tra host professionali e non professionali. L'Unione intende tracciare una linea di demarcazione più netta tra chi gestisce una pluralità di immobili in forma imprenditoriale e chi, invece, concede in locazione in modo occasionale una stanza o una seconda abitazione per integrare il proprio reddito. Tale differenziazione è considerata essenziale sia per riequilibrare la concorrenza rispetto al comparto ricettivo tradizionale, sia per rafforzare le garanzie a tutela dei consumatori, specie sotto il profilo della sicurezza e della responsabilità⁶⁵: in concreto, agli operatori professionali saranno richiesti standard più rigorosi, analoghi a quelli previsti per le strutture alberghiere tradizionali.

Il Piano casa europeo, tuttavia, non si limita a prevedere restrizioni all'uso degli immobili per finalità turistiche, ma contempla altresì misure volte ad ampliare l'offerta di abitazioni accessibili. I Comuni potranno avvalersi di strumenti urbanistici dedicati, quali procedure semplificate per il rilascio dei permessi di costruire e per l'approvazione di varianti, con l'intento di favorire l'incontro tra domanda e offerta nel mercato locativo. In tal modo, la riduzione dell'offerta turistica conseguente al riequilibrio regolatorio verrebbe compensata dal rafforzamento dell'edilizia residenziale, sociale o convenzionata, riportando la

⁶⁵ C. Garau, *Affitti brevi, arriva la stretta UE, tetto massimo alle notti vendibili e nuovi limiti nei centri storici: cosa cambia*; <https://www.brocardi.it/notizie-giuridiche/affitti-brevi-arriva-stretta-tetto-massimo-alle-notti-vendibili-nuovi/6477.html>;

pianificazione urbana al centro delle politiche abitative e ponendo al centro il residente.

A completamento del quadro normativo si colloca il, già menzionato, regolamento (UE) 2024/1028, già approvato e applicabile da maggio 2026. In coordinamento con il Codice Identificativo Nazionale (CIN), operativo in Italia dal 2025 per la mappatura delle strutture ricettive, la disciplina europea, come già visto, introduce regole comuni in materia di identificazione degli immobili e di condivisione dei dati da parte delle piattaforme digitali, consentendo alle autorità competenti un monitoraggio più efficace e trasparente del fenomeno, anche sotto il profilo fiscale.

2.3. Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni nell'art. 117 della Costituzione e le funzioni amministrative dei comuni

Per quanto riguarda l'ordinamento Italiano, la disciplina sulle locazioni turistiche brevi, pur trovando la sua fonte primaria nelle disposizioni del codice civile sulle locazioni e in una pluralità di interventi normativi del legislatore nazionale, coinvolge diversi livelli di governo "*intersecando diversi profili quali quello fiscale, amministrativo e di polizia urbana*"⁶⁶; si interseca - per quanto qui di interesse - con la legislazione di fonte regionale in materia di turismo e di governo del territorio e dell'urbanistica nonché, in misura sempre crescente, con le competenze amministrative riconosciute ai comuni in materia di pianificazione del territorio.

Il riparto delle competenze in materia di locazioni turistiche non è, tuttavia, un'operazione semplice, poiché i confini nella attribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo sono spesso incerti e si presentano talvolta in un "inestricabile intreccio" che impedisce di identificare quale sia prevalente.

In via generale - e con le precisazioni accennate e di cui si dirà ancora più avanti - la disciplina delle locazioni turistiche brevi appartiene alla competenza esclusiva dello Stato sulla materia dell'ordinamento civile ai sensi

⁶⁶ E. Furioli, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 1, 1° febbraio 2025, p. 11.

dell'art. 117, comma 2, lett. i) della Costituzione, dovendosi in essa includere la regolamentazione del relativo rapporto contrattuale di locazione, i suoi effetti e la sua durata.

Le Regioni esercitano, invece, le loro funzioni sugli aspetti turistici e sulle ricadute delle locazioni brevi sul territorio, nell'ambito delle loro competenze legislative residuali in materia di turismo e concorrenti in materia di governo del territorio. È la soluzione adottata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo cui: «*gli aspetti turistici anche di queste ultime [locazioni brevi ndr] ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80/2012), 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)*»⁶⁷.

Parimenti, le Regioni esercitano un potere di intervento anche nell'ambito della loro competenza per materia di governo del territorio e dell'urbanistica per l'oggettiva incidenza che le locazioni brevi turistiche hanno sull'assetto del territorio. In tale direzione depone la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale e, in ultimo, la sentenza - da più parti definita storica per il suo forte impatto innovativo - n. 186 del 16 dicembre 2025 che conferma la legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge regionale n. 61/2004 della Toscana (Codice del Turismo) che detta espressamente «*criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve*»⁶⁸.

In soccorso, peraltro, alla individuazione dei criteri guida di riparto delle competenze nella disciplina delle locazioni brevi, sovviene il *Principio di Sussidiarietà*. Codificato dall'art. 118 della Costituzione, che attribuisce ai Comuni l'esercizio delle funzioni amministrative salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, debbano essere conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, il Principio di Sussidiarietà - nell'insegnamento della Corte - si inserisce come fattore di flessibilità nel riparto delle competenze, capace di individuare, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato proprio in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello

⁶⁷ Corte Costituzionale n. 84/2019;

⁶⁸ Art. 59, comma 1, Legge Regionale Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo).

più in generale in cui avviene la sua allocazione... [stabilendo che] *“la preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo. Ai fini dell’attribuzione della funzione, contano le sue caratteristiche e il contesto in cui la stessa si svolge. La sussidiarietà funziona, per così dire, come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l’alto»* (sentenza n. 192 del 2024)⁶⁹.

Anche a tale principio si richiama la Corte con la sentenza n. 186/2025 per confermare la legittimità costituzionale della legge regionale della Toscana n.61, proprio sul presupposto che *“il livello regionale e quello locale, dunque, sono in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico)”*⁷⁰.

Tale criterio va, ovviamente, applicato nel rispetto del principio di leale collaborazione tra diversi livelli di governo per garantire l’unità dell’ordinamento. Si è, infatti, prima accennato come nella materia trattata l’attribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo si presenti a volte in un “inestricabile intreccio” che impedisce di identificare quale sia prevalente. In tali casi il principio di sussidiarietà apre al meccanismo della “Attrazione in sussidiarietà” attraverso cui lo Stato assume su di sé funzioni amministrative che normalmente appartengono alle regioni e ai comuni per rispondere alle esigenze di unità dell’ordinamento.

2.4. La legislazione Statale in materia di locazioni brevi

La disciplina delle locazioni brevi per finalità turistiche, come già accennato, si colloca nell’incrocio di diverse materie, determinando un complesso riparto di

⁶⁹ infra Corte Costituzionale n.206/2024;

⁷⁰ La Corte Costituzionale richiama la legislazione seguita in altri ordinamenti europei che avvicina la disciplina delle locazioni brevi al governo del territorio [infra sent. Corte Cost. n. 186/2025: “In altri ordinamenti statali (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), emerge un collegamento tra la disciplina delle locazioni turistiche ed il governo del territorio, con conseguente previsione di poteri regolatori e autorizzatori degli enti locali.”];

competenze legislative tra lo Stato e le Regioni che ha spesso generato un contrasto sui rispettivi ambiti di intervento, più volte sottoposto al vaglio della Corte Costituzionale.

Appartiene, in primo luogo, alla competenza esclusiva dello Stato la regolamentazione degli aspetti civilistici e contrattuali della locazione da ricondurre alla materia dell'Ordinamento Civile, ai sensi dell'art.117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

La prima e specifica definizione di “locazione breve” è stata introdotta dall'art.4 del Decreto-legge n. 50/2017, secondo cui:

«si intendono per locazioni brevi i 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»⁷¹.

Tale norma, peraltro dettata per finalità fiscali, non contiene ulteriori disposizioni specifiche per la disciplina della materia e, in precedenza il legislatore statale *«si era limitato a escludere l'applicabilità alle locazioni con finalità meramente turistiche di alcune delle disposizioni generali relative alle locazioni degli immobili a uso abitativo, dettate dalla L. n. 431 del 1998, in quanto non compatibili con la specifica causa. Solo successivamente disposizioni statali hanno individuato nella disciplina del codice civile in tema di locazione la relativa regolamentazione (art.53 del D.lgs. n.79 del 2011)»⁷².*

Così recita l'art. 53 del D.lgs. n. 79/2011 (cd. *Codice del Turismo*): *«Gli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in tema di locazione».*

Va, tuttavia, rilevato come il Codice del Turismo non contenga ulteriori disposizioni di interesse per l'argomento trattato anche in ragione, tra l'altro, della sua parziale caducazione operata dalla sentenza n.80/2012 della Corte

⁷¹ D.lgs. 50/2017 - art. 4 “Regime fiscale delle locazioni brevi”;

⁷² Infra Sentenza Corte Costituzionale n.94/2024;

Costituzionale. Nello specifico, il Governo, nel giudizio della Corte, aveva oltrepassato i limiti della delega conferita, inserendo categorie di strutture ricettive con contemplate dalla legge delega originaria.

2.4.1. L'istituzione della Banca Dati Nazionale delle Strutture Ricettive (BDSR) e del Codice Identificativo Nazionale (CIN)

La tumultuosa crescita delle locazioni brevi, con la conseguente utilizzazione di migliaia di abitazioni civili con destinazione residenziale per finalità turistiche, ha imposto l'intervento del legislatore nazionale. Tuttavia, la produzione normativa si è spesso limitata a prescrivere misure di monitoraggio e di natura fiscale, ossia strumenti storicamente radicati nella regolazione della proprietà residenziale⁷³, trascurando, invece, aspetti fondamentali come la tutela della residenzialità urbana e la prevenzione dell'aumento dei prezzi degli affitti⁷⁴. Diversamente, l'avvertita urgenza di interventi regolatori a livello locale ha spinto singoli comuni, tra cui Firenze, Venezia e Bolzano, a adottare misure regolatorie autonome in materia di locazioni brevi, spesso dando luogo a contenzioso amministrativo sulla loro legittimità⁷⁵.

Un passo, tuttavia, rilevante del legislatore statale, nel segno di una maggiore trasparenza e tracciabilità nel settore delle locazioni brevi, è rappresentato dall'art. 13 quater del D.L 34/2019, più volte modificato nel corso degli anni. Con questa disposizione, viene istituita una *Banca Dati Nazionale (BDSR)* che raccoglie informazioni sulle strutture ricettive e sugli immobili destinati alle locazioni brevi. Ogni unità immobiliare viene identificata tramite un codice specifico, che deve essere riportato in tutte le comunicazioni relative all'offerta e alla promozione dei servizi, nel rispetto delle normative regionali.

⁷³ A. Grillo, "Dalla proprietà al territorio: la Corte Costituzionale sugli affitti brevi", Giustizia Insieme, 7 gennaio 2026, pag. 4;

⁷⁴ F. Gualand, Le locazioni turistiche brevi da <problema> a <risorsa>: un percorso che passa dalla regolamentazione, *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* - ISSN 1974 - 9562 - Anno XXIV - Fascicolo n. 3/2024, pag. 5

⁷⁵ A. Grillo, "Dalla proprietà al territorio: la Corte Costituzionale sugli affitti brevi", Giustizia Insieme, 7 gennaio 2026, pag. 4;

Successivamente, con l'articolo 13-ter del D.L. n. 145/2023, "Disciplina delle locazioni per finalità turistiche, delle locazioni brevi, delle attività turistico-ricettive e del codice identificativo nazionale" (Decreto Asset), il quadro normativo è stato ulteriormente rafforzato. Questa norma, che rappresenta il punto di approdo di precedenti interventi, la cui entrata in vigore è stata più volte rinviata, prevede l'assegnazione, tramite una apposita procedura automatizzata, di un *Codice Identificativo Nazionale* (CIN) per ogni unità destinata alle locazioni brevi e a quelle turistiche. Il codice deve essere esposto all'esterno dello stabile in cui si trova l'appartamento o la struttura, nel rispetto di eventuali vincoli urbanistici e paesaggistici, nonché essere indicato negli annunci pubblicati sulle piattaforme digitali⁷⁶. Inoltre, con lo stesso articolo, il legislatore ha provveduto a fissare degli standard minimi di sicurezza per chi svolge l'attività in modo anche non imprenditoriale: tra questi rientrano l'obbligo di installare, in tutte le unità immobiliari, *“dispositivi per la rilevazione di gas combustibili e del monossido di carbonio funzionanti, nonché di estintori portatili a norma di legge da ubicare in posizioni accessibili e visibili [...]”*⁷⁷. Diversamente, qualora l'attività venga svolta in forma imprenditoriale⁷⁸, le unità immobiliari oggetto di locazione, per finalità turistiche o ai sensi dell'art.4 del D.lgs. 50/2017, devono garantire anche la sicurezza degli impianti in conformità della normativa statale e regionale.

Di fondamentale rilievo, da ultimo, sono le novità sulle locazioni brevi introdotte con le leggi di bilancio del 2025 e del 2026. La prima, l. 30 dicembre 2024 n.207, ha introdotto un rilevante meccanismo di attuazione del CIN, attribuendo al Direttore dell'Agenzia delle Entrate il compito di definire, con propri provvedimenti, le modalità operative per l'inserimento del CIN sia nelle dichiarazioni dei redditi, sia nella certificazione unica⁷⁹. La seconda, l. 30 dicembre 2025 n.199, invece, con l'art. 1, comma 17 riduce, da quattro a due, il numero degli appartamenti che un privato può destinare alla locazione breve mantenendo il regime fiscale della cd. *Cedolare Secca*. Dal superamento di tale

⁷⁶ Cfr. art 13-ter, comma 6, D.L. 145/2023;

⁷⁷ Cfr. art 13-ter comma 7, D.L. 145/2023;

⁷⁸ Cfr. art 13-ter comma 8, D.L. 145/2023;

⁷⁹ Cfr. art 1 comma 78, L.30 dicembre 2024 n.207;

limite, la legge fa derivare la presunzione che l'attività di locazione sia svolta in forma imprenditoriale. La norma, anche attraverso l'uso della leva fiscale, potrebbe assumere particolare efficacia anche nell'ottica di limitare gli effetti negativi dell'overtourism, fenomeno accentuato dall'abuso delle locazioni brevi nei centri urbani e nelle principali località turistiche. Riducendo il numero di appartamenti gestibili dai privati, la legge mira, infatti, a contrastare la pressione eccessiva sul territorio e a favorire una gestione più equilibrata del flusso turistico, tutelando così non solo la vivibilità delle città, il patrimonio storico - culturale e paesaggistico, ma anche la qualità dell'esperienza stessa dei visitatori.

2.5. La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo e concorrente in materia di governo del territorio [art. 117, comma 4, Cost.]

È nell'ambito delle loro competenze legislative concorrenti e residuali in materia di turismo e di governo del territorio che le regioni hanno individuato la fonte per una produzione normativa volta a contenere gli effetti negativi dell'overtourism legati alla forte crescita delle locazioni brevi. La Corte costituzionale, in questa direzione, ha avuto modo, di affermare più volte che appartengono alla competenza residuale delle Regioni in materia di turismo gli aspetti turistici relativi alle locazioni brevi *“e comprendono tutti gli adempimenti amministrativi, purché precedenti ed esterni al contratto in quanto tale”* che rientra, invece, nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile⁸⁰.

Parimenti, vengono ricondotti alla competenza legislativa regionale concorrente, in materia di governo del territorio, le locazioni brevi in ragione della loro incidenza sul territorio urbano. Il loro utilizzo eccessivo ha, infatti, generato un incremento incontrollato e disorganico dei flussi turistici, provocando significative ripercussioni sul tessuto urbano e sociale, in particolare nei centri storici, fino a mettere in discussione la loro identità originaria. Al fine di arginare

⁸⁰ Corte cost., sent. 10 aprile 2019, n. 84.

tali effetti diffusi sui territori, le Regioni hanno esercitato le proprie competenze intervenendo, tra l'altro, sulla destinazione d'uso degli immobili, introducendo, ad esempio e come si dirà più diffusamente nel proseguo, nell'ambito della categoria funzionale turistico-ricettiva una specifica destinazione urbanistica denominata "locazione breve". Ulteriori misure, come nel caso della Valle d'Aosta, prevedono la fissazione di un limite massimo annuale di centottanta giorni per le locazioni brevi di unità immobiliari destinate ad abitazione principale o permanente, il cui superamento comporta sanzioni amministrative, tra cui la modifica della destinazione d'uso dell'immobile da "abitazione principale" a "abitazione temporanea".

L'esercizio delle competenze legislative regionali che incidono sulle locazioni brevi è il punto, ancora instabile, di approdo di un conflitto tra lo Stato e le Regioni nella definizione delle rispettive competenze. In particolare, lo Stato ha impugnato sistematicamente i provvedimenti legislativi delle Regioni incidenti sulle locazioni brevi ritenendoli lesivi del riparto costituzionale delle competenze, poiché la loro disciplina sarebbe da ricondurre alla materia dell'ordinamento civile, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, allo Stato. La Consulta ha, tuttavia, escluso la lesione della materia dell'ordinamento civile poiché i provvedimenti legislativi impugnati con riferimento alle locazioni civili dettano, nei casi esaminati, una disciplina amministrativa che interseca in via prevalente le materie del governo del territorio e del turismo; in particolare, i provvedimenti legislativi impugnati non intervengono sulla validità del contratto e sulle sue forme ma soltanto in un momento precedente ed esterno al contratto di locazione turistica. In questa direzione si è più volte espressa la Corte e, fra tutte, la sentenza n. 84/2019 che richiama espressamente i precedenti sul punto: «*Le disposizioni censurate pongono [...] un adempimento amministrativo precedente ed esterno al contratto di locazione turistica, sanzionando i correlativi inadempimenti, senza incidere sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale che restano disciplinate dal diritto privato*»⁸¹.

⁸¹ Corte cost., sent. 10 aprile 2019, n. 84.

Di particolare rilievo, infine, nella definizione dei rapporti tra la competenza dello Stato e quella delle Regioni nell'ambito che ci occupa, è la recentissima sentenza della Corte Costituzionale, n. 186 del 16 dicembre 2025. Oltre ad affermare principi consolidati, la Corte rigetta l'impugnazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso diverse disposizioni del nuovo Codice del Turismo della Regione Toscana, introducendo una importante applicazione del Principio di Sussidiarietà nella gestione delle locazioni turistiche brevi, individuando nelle regioni e negli enti locali i livelli *«più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico)»*⁸².

2.6. La Regione Toscana: il nuovo Testo Unico del Turismo

Con la legge regionale n. 61/2024, la Toscana si è dotata di un nuovo Testo Unico del Turismo che sostituisce integralmente il “Testo Unico del sistema turistico regionale” adottato con L.R. n. 86 del 2016. La riforma, nella volontà del legislatore, definisce una disciplina organica e sistemica del settore turistico per affrontare le trasformazioni epocali del turismo fornendo ai comuni nuovi strumenti normativi capaci di farvi fronte. Difatti, il nuovo Codice del Turismo toscano, fin dal suo preambolo, al punto 12, individua nella finalità di *«perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale e la preservazione del tessuto sociale dei comuni a più alta intensità turistica»*⁸³ da un lato e, di *«contrastare la scarsità di alloggi a canoni accessibili destinati alla locazione a lungo termine ed in coerenza con i recenti pronunciamenti dell'Unione Europea»*⁸⁴ dall'altro, le ragioni fondative della facoltà attribuita agli enti territoriali più colpiti dagli effetti della crescita incontrollata delle locazioni turistiche brevi, *«di adottare un regolamento in cui individuare criteri e limiti allo svolgimento dell'attività di locazione breve per finalità turistiche»*⁸⁵. Più precisamente, il Testo Unico attribuisce ai comuni a

⁸²Corte cost., sent. 2025, n. 186;

⁸³ L.R Toscana 31 dicembre 2024, n.61 (Testo Unico del Turismo), considerando 12;

⁸⁴ Ibidem;

⁸⁵ Ibidem;

più alta densità turistica e ai Comuni Capoluogo di Provincia, la facoltà di dotarsi di un proprio regolamento per individuare criteri e limiti allo svolgimento dell'attività di locazione breve per finalità turistiche, nonché di subordinarla al rilascio di una specifica autorizzazione con l'obiettivo di contrastare la scarsità di alloggi a canoni accessibili destinati alla locazione a lungo termine.

In tale nuovo contesto, la disciplina delle locazioni brevi per finalità turistiche, si inserisce, dunque, in un quadro normativo integrato che interviene nelle diverse dimensioni dell'attività turistica comprendendovi le attività ricettive e quelle extra-alberghiere. Il legislatore toscano, tuttavia, proprio per marcare la differenza e, per come si legge nella nota tecnica di accompagnamento della legge, perché non vi siano equivoci sulla natura dell'attività e sulla sua distinzione rispetto alle strutture ricettive, ne detta la disciplina in uno specifico e distinto titolo della legge denominato, appunto, "locazioni turistiche". La stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n.186/2025, ne evidenzia la diversa collocazione e, in parte, anche la diversa natura rispetto alle strutture extra-alberghiere pienamente integrate nel sistema regionale del turismo, per le quali è previsto un articolato sistema di obblighi e di controlli amministrativi. Di contro, la disciplina delle locazioni brevi turistiche si colloca in un ambito che la Corte Costituzionale definisce come "semi-privato". In particolare:

- Esse devono rispettare i requisiti strutturali, igienico sanitari e di sicurezza, senza tuttavia essere soggette ai requisiti ulteriori previsti per le strutture ricettive (artt. 41, comma 2, e 58);
- Le locazioni non imprenditoriali non richiedono la presentazione della SCIA, essendo sufficiente la comunicazione di cui all'art. 60;
- Non sono richiesti requisiti soggettivi per il titolare delle locazioni non imprenditoriali, mentre, per quelle esercitate in forma imprenditoriale, sono necessari esclusivamente i requisiti indicati dall'art. 61, comma 2. Restano comunque applicabili i limiti di cui all'art. 59.

Elemento di distinzione essenziale, tuttavia, si fonda principalmente sulla presenza nelle strutture extra-alberghiere o sull'assenza nelle locazioni turistiche di servizi aggiuntivi. Tale differenza è confermata dall'art. 63 che prevede una

sanzione amministrativa pecuniaria nel caso in cui, nell'ambito di una locazione turistica, vengano forniti servizi accessori o complementari propri delle strutture ricettive. [infra art. 63, comma 1: «[...] *chi dà in locazione immobili o porzioni di essi per finalità turistica è soggetto alle seguenti sanzioni amministrative: a) [...] nel caso in cui vengano forniti i servizi accessori o complementari propri delle strutture ricettive, alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000,00 a euro 12.000,00*»].

Operata questa necessaria distinzione, è ora possibile addentrarsi nell'esame più particolareggiato dell'impianto normativo adottato dalla Regione Toscana sulle locazioni turistiche.

La disciplina indicata nel titolo III della legge [artt. 58-64] si applica, in forza dell'art.58, alle locazioni turistiche per come definite, in particolare, dall'art. 53 del Codice del turismo e dall'art. 13-ter del D.L 145/2023, convertito in L.191/2023.

L'art. 59 del Testo Unico traduce in disposizione precettiva le finalità della legge indicate, in particolare, nel punto 12 del preambolo e costituisce un'applicazione concreta del principio di sussidiarietà. La disposizione in esame, attribuisce ai comuni ad alta intensità turistica e, comunque, ai comuni capoluogo, la facoltà di individuare zone in cui introdurre criteri e limiti per l'esercizio delle attività di locazione breve di cui all'art. 4 del D.L n. 50/2017, da individuare «*nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione 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*»⁸⁶.

Il legislatore toscano, dunque, fa entrare nel contesto della norma la *finalità sociale* che persegue, raccogliendo l'esigenza sempre più diffusa di interventi di diversi livelli di governo capaci di arginare le esternalità negative dell'abuso delle locazioni turistiche brevi. In questa direzione, l'art. 59, comma 2, individua, come di seguito elencati, i fattori da considerare nella definizione dei

⁸⁶Art. 59, comma 2, L.R. Toscana n. 61/2024.

criteri e dei limiti per l'esercizio dell'attività di locazioni brevi per finalità turistiche:

- Rapporto tra numero di posti letto nelle unità immobiliari in locazione breve e popolazione residente;
- Distribuzione e capacità ricettiva delle strutture alberghiere ed extra-alberghiere; Caratteristiche del tessuto urbano;
- Necessità di tutelare il valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico (anche con riferimento alla sostenibilità ambientale);
- Necessità di garantire elevati standard qualitativi del servizio di accoglienza;
- Ogni altro elemento utile per valutare l'impatto sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità.

2.6.1. Il potere regolatorio dei Comuni a più alta densità turistica ai sensi dell'art. 59 della L.R.T. 61/2024

Il punto di maggiore rilievo della norma è, tuttavia, la facoltà attribuita ai comuni a più alta densità turistica di prevedere, per via regolamentare, la limitazione dello svolgimento dell'attività di locazione breve per determinate zone omogenee oltre alla individuazione del rapporto tra superficie dell'immobile e numero degli ospiti ammessi e dei requisiti e standard di qualità degli immobili (accessibilità, standard igienico-sanitari, decoro, servizi di connettività). Tale norma - censurata davanti la Corte Costituzionale per avere introdotto una limitazione "localistica" del potere dispositivo dei proprietari - si muove nella direttrice di altre esperienze legislative regionali⁸⁷ cercando di superare, in tal

⁸⁷ Per Roma Capitale, l'art. 4, comma 1, lett. d) della L.R. Lazio n. 8/2022 conferisce a Roma Capitale la facoltà di individuare criteri specifici per lo svolgimento di attività di non imprenditoriale di locazione per fini turistici: «*ai fini della salvaguardia ambientale e paesaggistica e del patrimonio storico, artistico, archeologico e monumentale nonché della sostenibilità ambientale, infrastrutturale, logistica, della mobilità e della vivibilità necessaria alla fruizione dei luoghi da parte da parte della Collettività, Roma Capitale può 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, nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione*».

senso, un approccio “timido”, nell’esercizio delle proprie competenze in materia urbanistica e edilizia per regolamentare il fenomeno con maggiore incisività. Va evidenziato che nella medesima direzione - per come più diffusamente illustrato nel capitolo successivo - aveva operato il Comune di Firenze adottando, con la delibera n. 40 del 2 ottobre 2024, una variante alle *Norme Tecniche di Attuazione* del Regolamento Urbanistico che, in particolare, non consente nell’ambito del nucleo storico (*Zona A*) l’insediamento dell’uso per residenza temporanea e, quindi, per le locazioni turistiche brevi. La delibera, impugnata davanti al Tar, veniva annullata in rito. Il Comune ha poi adottato, in attuazione proprio dell’art. 59 del Testo Unico, nella seduta del Consiglio Comunale del 5 maggio 2025, un proprio organico “Regolamento per le locazioni turistiche brevi”.

Il testo unico, inoltre, subordina l’esercizio dell’attività di locazione breve al rilascio di un’autorizzazione quinquennale. L’autorizzazione va rilasciata per ciascuna unità immobiliare che si intende locare e il Comune può stabilire, inoltre, un limite massimo di autorizzazioni per determinate zone omogenee [art. 59, comma 4]. Sono, invece, esentate dall’autorizzazione le locazioni brevi che hanno ad oggetto solamente una porzione dell’unità immobiliare nella quale il locatore ha la propria residenza, nonché la locazione di un singolo locale all’interno della medesima unità immobiliare [art. 59, comma 6].

2.6.2. La locazione turistica breve esercitata in forma imprenditoriale: rinvio alla disciplina statale

L’art. 61 del nuovo Testo Unico della Regione Toscana, rubricato «Esercizio dell’attività di locazione turistica in forma imprenditoriale», si sovrappone alla previsione di cui all’art. 13-ter, comma 8, del D.L. 145/2023, disponendo, in termini sostanzialmente analoghi, che tale attività è soggetta a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) da presentare esclusivamente in via telematica, al SUAP competente per territorio. Difatti, la lettera dell’art. 13-ter, comma 8, dispone che *«chiunque, direttamente o tramite intermediario, esercita l’attività di locazione per finalità turistiche o ai sensi dell’articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno*

2017, n. 96, in forma imprenditoriale, anche ai sensi dell'articolo 1, comma 595, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, è soggetto all'obbligo di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, presso lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) del comune nel cui territorio è svolta l'attività. Nel caso in cui tale attività sia esercitata tramite società, la SCIA è presentata dal legale rappresentante»⁸⁸.

L'art. 61 detta, poi, una disciplina di dettaglio sul contenuto della SCIA, relativa alle indicazioni sulla capacità ricettiva, sulle dotazioni e caratteristiche dell'alloggio e sulle informazioni relative all'attività di locazione. Al fine anche di rendere effettiva e tempestiva la capacità di controllo sull'attività svolta, la norma prevede un termine piuttosto breve per le comunicazioni dovute relativamente ai cambiamenti su capacità, dotazioni e caratteristiche dell'alloggio, da effettuarsi con SCIA entro 15 giorni dal loro verificarsi. Anche la sospensione e la cessazione dell'attività di locazione turistica breve sono soggette a comunicazione, da effettuarsi al SUAP competente per territorio, rispettivamente entro 15 e 30 giorni dal loro verificarsi. Infine, i comuni sono tenuti a trasferire i dati della SCIA e delle relative variazioni al Comune capofila della comunità d'ambito turistico e alla Giunta regionale secondo le modalità da quest'ultima stabilite.

Di seguito, un quadro sinottico sul regime amministrativo delle diverse forme di locazione breve:

⁸⁸ Art. 13-ter, comma 8, D.L. n.145/2023.

Tipologia	Regime	Termine	Destinatario
Locazione turistica non imprenditoriale	Comunicazione	Contestuale all'inizio attività	Comune
Locazione turistica imprenditoriale	SCIA	Preventiva	SUAP
Locazione breve in comuni con regolamento ex art. 59	Autorizzazione quinquennale	Preventiva	Comune
Variazioni (non imprenditoriale)	Comunicazione	Entro 15 giorni	Comune
Variazioni capacità/dotazioni (imprenditoriale)	SCIA	Entro 15 giorni	SUAP
Altre variazioni (imprenditoriale)	Comunicazione	Entro 15 giorni	SUAP
Cessazione (non imprenditoriale)	Comunicazione	Entro 30 giorni	Comune
Cessazione (imprenditoriale)	Comunicazione	Entro 30 giorni	SUAP

2.6.3. La Sentenza n.186 del 16 dicembre 2025 della Corte Costituzionale: legittimità delle norme regionali in materia di locazioni brevi

Avverso una pluralità di norme del testo Unico del Turismo, già entrato nella sua fase operativa, per come prima accennato, con l'adozione da parte del Comune di Firenze del Regolamento per le locazioni brevi - anch'esso oggetto di impugnativa davanti al TAR Toscana - la Presidenza del Consiglio dei Ministri, promuoveva giudizio di legittimità costituzionale. Tra le norme impugnate, l'art. 59 che, secondo il ricorrente, violerebbe la competenza esclusiva riservata alla legislazione dello Stato in materia di ordinamento civile e inciderebbe, inoltre, sul diritto di proprietà. Più nello specifico, per il governo, l'art. 59 presenterebbe *«palesi profili di illegittimità costituzionale per violazione degli articoli 3, 117, secondo comma, lettere l) ed s) della Costituzione, in relazione all'art. 832 del codice civile, perché introduce un regime amministrativo limitativo del diritto del proprietario di disporre del proprio immobile concedendone il godimento a terzi per fini turistici, al dichiarato scopo di tutelare interessi pubblici devoluti*

all'esclusiva competenza statale, attraverso una potestà di Governo del territorio sconosciuta ai principi generali della materia sanciti da fonti statali e al fine di perseguire obiettivi dichiarati distonici rispetto ai mezzi a ciò predisposti»⁸⁹.

La Corte, con la sentenza n. 186 del 16 dicembre 2025, rigetta le diverse questioni di legittimità costituzionale, alcune, peraltro, dichiarandole inammissibili. Sull'art. 59, in particolare, compie un deciso passo in avanti nella sua giurisprudenza che colloca le locazioni brevi nell'ambito delle materie del turismo e del governo del territorio⁹⁰. Per la Corte, infatti, l'art.59, nel consentire le limitazioni ai diritti dei proprietari, non invaderebbe la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile ma detterebbe, invece, una disciplina amministrativa che interseca in via prevalente le materie del governo del territorio e del turismo. Se, infatti, nel diritto civile, e quindi nella competenza esclusiva dello Stato, risiede il potere di regolare l'autonomia negoziale dei privati, la sua limitazione indiretta si può trovare in innumerevoli disposizioni del diritto amministrativo che disciplinano e sottopongono a condizioni le attività private per perseguire i diversi interessi pubblici e, come efficacemente sottolineato dalla Corte, “del resto, la limitazione dei diritti dei proprietari rappresenta un riflesso intrinseco alla disciplina urbanistica”⁹¹.

In questo contesto, l'art 59, nel ragionamento della Corte - confortato dall'evoluzione della giurisprudenza amministrativa e delle Corti Costituzionali di diversi Paesi europei - disegna una disciplina amministrativa riferita al governo del territorio e al turismo, attribuendo ai comuni un potere regolatorio su un'attività economica di tipo turistico che incide sull'assetto urbano, istituendo “un (possibile) regime amministrativo autorizzatorio”. Snodo fondamentale, nell'approdo decisionale della Corte, è la funzione sociale dell'intervento legislativo, valorizzato quale parametro fondamentale di legittimità costituzionale per le restrizioni al diritto di proprietà e alla libertà di iniziativa economica. In definitiva, *«le restrizioni al mercato degli affitti brevi*

⁸⁹ Infra: *Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 marzo 2025* (del Presidente del Consiglio dei ministri), in *Gazzetta Ufficiale Della Repubblica Italiana, prima Serie speciale* - n. 14 dell'anno 2025.

⁹⁰ Cfr. sentenze Corte Cost. n.80/2012 e n. 94/2004.

⁹¹ Corte Cost., 8 ottobre 2025, n.186.

operano come limiti all'esercizio di un'attività economica di tipo ricettivo e, in via collaterale, come limiti al diritto di proprietà "allo scopo di assicurarne la funzione sociale", ai sensi dell'art. 42, secondo comma, Cost.»⁹². Per la Corte, dunque, «la destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà»⁹³. I proprietari, d'altra parte, per tutelarsi da ogni esercizio illegittimo del potere conferito ai Comuni di limitare l'uso turistico del proprio immobile, potranno pur sempre impugnare i regolamenti dei comuni davanti al giudice amministrativo - e così, infatti, hanno già operato impugnando il regolamento sulle locazioni brevi adottato dal Comune di Firenze - ovvero, come conclude la Corte, avviare una struttura ricettiva extra-alberghiera o rivolgersi a un'utenza non turistica.

2.6.3.1. L'approccio metodologico della comparazione giuridica

La Consulta, nell'argomentare la sua decisione, richiama norme di analogo tenore presenti nella legislazione nazionale e regionale oggetto di impugnazione e le conseguenti pronunce, nonché le decisioni delle Corti Costituzionali di diversi paesi europei che hanno ritenuto la legittimità di restrizioni all'uso turistico degli immobili abitativi. Tra i richiami citati, di particolare rilievo è la sentenza 22 settembre 2020 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea [cause riunite C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments*] - peraltro, citata nello stesso preambolo della legge regionale della Toscana e alla quale lo stesso legislatore regionale ha dichiarato espressamente di essersi ispirato -, intervenuta sulle domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte di Cassazione francese, nei procedimenti *Cali Apartments SCI* (C-724/18), *HX* (C-727/18) contro *Procureur général près la cour d'appel de Paris, Ville de Paris*. Per la Corte di Giustizia, la normativa nazionale francese, che subordina la locazione turistica breve ad autorizzazione

⁹² A. Grillo, *Dalla proprietà al territorio: la Corte Costituzionale sugli affitti brevi*, in *Giustizia Insieme*, 7 gennaio 2026.

⁹³ Corte Cost., 8 ottobre 2025, n. 186.

preventiva comunale, rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123/CE (Direttiva Bolkestein), stabilendo che la lotta contro la carenza di alloggi a lungo termine costituisce un motivo imperativo di interesse generale che può giustificare tale regime di autorizzazione, purché sia proporzionato. Nella stessa direzione, il riferimento operato dalla Corte alla giurisprudenza costituzionale spagnola e tedesca. La sentenza n. 64/2025 del *Tribunal Constitucional* della Spagna, respinge le questioni di costituzionalità sollevate contro alcune disposizioni del d.l. della Catalogna che sottoponeva a preventiva autorizzazione amministrativa l'attività di locazione breve in alcune aree del Paese perché ritenute necessarie «*per proteggere il modello di città previsto dalla pianificazione urbanistica*»⁹⁴. Per i ricorrenti - con una argomentazione che spesso si sovrappone a quella presente in impugnazioni di altri governi centrali - le disposizioni del decreto-legge catalano violerebbero il diritto di proprietà e costituirebbero, peraltro, «*un'espropriazione legislativa senza rispettare le garanzie costituzionali dell'espropriazione forzata*». Secondo questa tesi, l'obbligo di una preventiva autorizzazione per destinare un immobile alla locazione turistica ridurrebbe significativamente il diritto dei proprietari di godere dei loro beni e di trarne reddito. La decisione del Tribunale Costituzionale assume, quale parametro per valutare la costituzionalità delle norme impugnate, lo scopo indicato nelle stesse norme e la sua coerenza con i precetti costituzionali e la legislazione europea. Nel caso di specie, il decreto si pone l'obiettivo di affrontare i problemi creati dalla rottura del modello di città previsto dalla pianificazione urbanistica causato proprio da un uso turistico incontrollato degli immobili abitativi; una rottura che ha portato alla *riduzione* delle abitazioni disponibili per i residenti, con conseguente *aumento* dei prezzi e difficoltà di accesso alla casa, e all'*alterazione dell'equilibrio urbano*. In tale contesto, per il Tribunale costituzionale spagnolo, la tutela dell'ambiente urbano - incluso l'accesso all'abitazione e la regolamentazione dell'uso del suolo - rientra tra i motivi imperativi di interesse generale riconosciuti dal diritto spagnolo e dall'Unione Europea che giustificano l'adozione di misure autorizzatorie⁹⁵.

⁹⁴ Corte Cost., 8 ottobre 2025, n. 186.

⁹⁵ Tribunal Constitucional de España, 13 marzo 2025, n.64.

Più risalente nel tempo il riferimento alla sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco che, già nel 1975, rigettava le questioni di costituzionalità per lesione del diritto di proprietà della legge che prevedeva la possibilità di stabilire che, *«nei comuni in cui è particolarmente messo a repentaglio l'accesso della popolazione agli alloggi a condizioni adeguate, lo spazio abitativo può essere adibito a scopi diversi da quello abitativo solo previa autorizzazione dell'autorità designata dal governo del Land»* (ordinanza del BVerfG del 4 febbraio 1975, 2 BvL 5/74)⁹⁶.

2.6.3.2. La finalità sociale delle limitazioni poste alla attività delle locazioni turistiche brevi

La Corte, nel percorso argomentativo della sentenza, colloca anche i provvedimenti amministrativi per la regolamentazione delle locazioni turistiche brevi adottati da alcune città a più alta vocazione turistica e, nel caso di Venezia, con un contesto urbano di estrema fragilità. Di tali provvedimenti - rileva la Corte, quasi a porre la propria decisione nel contesto di un orientamento già consolidato nella giurisprudenza amministrativa -, il giudice amministrativo ha riconosciuto la legittimità, riconducendoli alla disciplina urbanistica edilizia e ritenendoli, comunque, estranei all'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato. Così, le sentenze n. 1022/23 e n. 1961/22 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto e, in ultimo, la più recente del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, sezione seconda, del 31 marzo 2025, n. 308, secondo cui *«il fenomeno delle locazioni turistiche è riconducibile anche al governo del territorio, sicché, laddove è funzionale alla ordinata pianificazione del territorio, la regolamentazione di questo fenomeno rientra nella potestà legislativa delle Regioni, e, a cascata, ricade nelle competenze amministrative assegnate dalla legge ai Comuni»*⁹⁷. E' interessante rilevare, proprio con la sentenza del Tar da ultimo citata, come la categoria della "finalità sociale" - per come definita dalla Corte Costituzionale - di alcune

⁹⁶ Corte Cost., 8 ottobre 2025, n. 186.

⁹⁷ T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, sent. 31 marzo 2025, n. 308

limitazioni poste alla attività delle locazioni turistiche brevi dal Comune di Bologna, abbia costituito il parametro a cui il giudice amministrativo ha fatto ricorso per considerare non affetto da eccesso di potere per incompetenza, contraddittorietà e, segnatamente, irragionevolezza, le limitazioni apposte nei regolamenti edilizi alle locazioni turistiche brevi per tutelare la «*residenza permanente nella città storica per evitarne lo spopolamento indotto da recenti fenomeni quali l'incremento esponenziale delle locazioni turistiche*»⁹⁸.

2.7. La legge regionale dell'Emilia-Romagna n.10 del 19 dicembre 2025: “disciplina degli immobili destinati alla locazione breve in Emilia-Romagna”

Il Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna, appena tre giorni dopo la sentenza della Corte Costituzionale n.186/2025 - con la quale erano state respinte le censure proposte dal Governo sulla legge regionale della Toscana n.64/2024 - nella seduta del 19 dicembre 2025 ha approvato in via definitiva la legge n.10, recante la “disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia-Romagna”. Il legislatore regionale, fin dal titolo della legge e dal suo art.1, che ne definisce l'oggetto, si preoccupa di condurre la disciplina fuori dai confini dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato indirizzandola, invece, sul terreno delle proprie competenze in materia urbanistica e edilizia; competenze, peraltro, molto poco utilizzate - secondo molti osservatori - per regolamentare efficacemente il fenomeno con appropriato utilizzo delle destinazioni d'uso. L'art. 1 dispone, infatti, che «*In conformità all'ordinamento europeo e ai principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio, nonché nel rispetto della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dei beni culturali e dell'ordinamento civile, la presente legge stabilisce la disciplina urbanistico-edilizia applicabile alle unità immobiliari oggetto di contratti di locazione breve, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione*»⁹⁹. Peraltro, al

⁹⁸ T.A.R. Bologna Emilia-Romagna sez. II, 31/03/2025, n. 308.

⁹⁹ Art. 1, comma 1, legge regionale Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n.10.

fine di fortificare ulteriormente i confini del proprio intervento legislativo, la legge regionale, all'art. 1, nel definire la nozione di locazione breve, fa espresso ed esclusivo riferimento alla relativa disciplina dello Stato, includendovi «*il contratto di locazione di durata non superiore a trenta giorni, stipulato dal proprietario o da altro soggetto avente titolo, nonché da persone fisiche o giuridiche, anche nell'esercizio dell'attività di impresa, direttamente ovvero per il tramite di soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare o di enti che gestiscono portali telematici*»¹⁰⁰.

La puntuale specificazione dell'ambito di applicazione della normativa regionale adottata, nell'espressa volontà di rispettare la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, dovrebbe garantire la sua tenuta nel giudizio di legittimità costituzionale già proposto dal Governo. La Corte Costituzionale, già in precedenza, e più volte, ha stabilito, infatti, che le norme regionali di questo tipo non incidono sulla validità ed efficacia dei contratti di locazione stipulati tra privati, che restano disciplinati dalle previsioni del codice civile a norma dell'art. 53 del d.l. n. 50 del 2017, ma si limitano a regolare i presupposti amministrativi e urbanistici per l'esercizio dell'attività di locazione breve¹⁰¹. In questa direzione, pertanto, un immobile privo dei requisiti previsti dalla legge regionale n.10 del 2025 sarà soggetto alle sanzioni amministrative ivi previste, ma il contratto di locazione stipulato resterà, in linea di principio, valido ed efficace tra le parti.

2.7.1. L'istituzione della destinazione d'uso urbanistica “locazione breve”

L'istituzione di una specifica destinazione d'uso urbanistica, ricompresa nella categoria funzionale turistico-ricettiva, denominata “locazione breve”, costituisce il punto di novità più rilevante ed evidente nell'impianto della nuova legge regionale. Ad accompagnare la istituzione della specifica destinazione d'uso e a renderla rilevante per i suoi effetti pratici, la previsione che «*il mutamento d'uso, con o senza opere, di un'unità immobiliare da diversa*

¹⁰⁰ Art. 1, comma 2, legge regionale Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n.10.

¹⁰¹ Corte. Cost, 24 maggio 2024, n.94.

categoria funzionale verso la destinazione locazione breve è rilevato sotto il profilo urbanistico ed edilizio ed è soggetto alla presentazione dei titoli edilizi previsti dal successivo articolo 7»¹⁰². Risulta di chiara evidenza che tale norma incida, facendo leva proprio su uno strumento tipico di pianificazione urbanistica, in quella “zona grigia” che ha consentito, nel corso degli anni, di destinare alle locazioni brevi turistiche migliaia di abitazioni destinate all’uso residenziale senza alcun limite con le conseguenze urbanistiche, economiche e sociali di cui si è già visto, soprattutto nei centri storici delle città a maggiore vocazione turistica.

La rilevanza del cambio di destinazione d’uso previsto dalla norma, peraltro, risulta coerente con il D.P.R. 6 giugno 2001, n.380 (*Testo Unico Edilizia*), il cui art. 23-ter, nel definire le categorie funzionali, stabilisce che il passaggio da una categoria all’altra è sempre urbanisticamente rilevante.

2.7.2. Il potere regolamentare attribuito ai Comuni

La legge regionale n.10/2025 - muovendosi sulla stessa direttrice già tracciata dal legislatore toscano - attribuisce ai Comuni la facoltà, attraverso i propri strumenti di pianificazione urbanistica, di regolare l’insediamento della destinazione d’uso “locazione breve”, individuando *«ambiti determinati del territorio comunale nei quali l’insediamento della destinazione d’uso locazione breve è ammesso o subordinato all’osservanza di specifiche condizioni»¹⁰³. La indicazione, poi, dei criteri che i Comuni devono seguire per la individuazione degli ambiti territoriali per l’uso delle locazioni brevi, costituisce una esplicitazione del principio di sussidiarietà, costituendo una loro *«declinazione differenziata da parte dei comuni in ragione delle rispettive specificità territoriali»¹⁰⁴. Criteri che - lo si rileva dalla lettura della norma - riecheggiano le finalità sociali di una pluralità di interventi legislativi e/o provvedimentali nel contrasto agli effetti dell’overtourism; le stesse finalità sociali che i giudici**

¹⁰² Art. 4, comma 1, legge regionale Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n.10.

¹⁰³ Art. 5, comma 1, legge regionale Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n.10.

¹⁰⁴ Art. 5, comma 2, legge regionale Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n.10.

amministrativi e le Corti Costituzionali di diversi paesi europei hanno utilizzato per confermare la legittimità di atti adottati proprio per contrastare il sovraffollamento turistico e tra questi, in particolare: la tutela dell'ambiente urbano (art. 5, comma 2, lett. 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*»; art. 5, comma 2 lett. b: «*preservare le caratteristiche morfologiche e funzionali dei tessuti urbani e del patrimonio edilizio esistente*»), il diritto di accesso all'abitazione (art. 5, comma 2, lett. 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*»), e lo sviluppo sostenibile (art.5, comma 2, lett. d: «*favorire lo sviluppo delle locazioni brevi, in considerazione dell'offerta ricettiva alberghiera ed extra-alberghiera presente nel medesimo ambito e nel territorio comunale e della consistenza, tipologia e prospettiva di incremento della domanda turistica*»).

Per le finalità indicate dalla legge, i Comuni, tra le altre facoltà loro attribuite, possono fissare una *percentuale massima* di unità immobiliari destinabili a locazione breve in determinati ambiti o edifici, specialmente nei centri storici soggetti a sovraffollamento turistico; *limitare o vietare interventi edilizi* (es. frazionamenti) se associati al cambio di destinazione d'uso verso la locazione breve; definire *requisiti dimensionali e qualitativi* ulteriori per gli immobili; subordinare il cambio di destinazione d'uso alla *realizzazione di dotazioni territoriali* per compensare il maggior carico urbanistico.

2.7.3. Altre disposizioni di rilievo della legge sulla disciplina urbanistica degli immobili per le locazioni brevi

Per l'art. 7 della legge regionale n. 10/2025, il cambio di destinazione d'uso verso la "locazione breve" è soggetto a specifici titoli abitativi. Il cambio d'uso è soggetto a:

- a) SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività), per il mutamento di destinazione d'uso senza opere;
- b) Al titolo abilitativo previsto per l'intervento edilizio a cui il cambio d'uso è connesso, in caso di opere.

I titoli abitativi richiesti per l'insediamento dell'uso "locazione breve" devono essere presentati allo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE) del comune competente, salvo che si tratti di locazione breve esercitata in forma imprenditoriale, nel qual caso andranno presentati allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP).

Il mutamento d'uso, peraltro, introduce una importante conseguenza economica, poiché, ai sensi dell'art. 8 è dovuto, in tal caso, il versamento della differenza tra gli oneri di urbanizzazione previsti per la nuova destinazione e quelli della destinazione d'uso originaria. Di converso - in coerenza con la finalità di favorire l'accesso alla residenzialità stabile - il ripristino dell'uso abitativo è fortemente agevolato: è, infatti, un'attività libera, non soggetta a titolo abilitativo (ma a mera comunicazione) ed è esonerata dal contributo di costruzione.

La legge, inoltre, prevede una serie di requisiti che gli immobili devono rispettare: le unità immobiliari destinate a locazione breve devono, infatti, possedere requisiti di conformità edilizia (stato legittimo), sicurezza, salubrità e conformità degli impianti. Viene, inoltre, esplicitato che i regolamenti condominiali possono prevedere limitazioni o divieti a tale destinazione.

Infine, sono previste una serie di esclusioni dall'applicazione della legge, tra cui le locazioni parziali di immobili in cui il locatore risiede e le abitazioni collettive (es. studentati) per un numero di giorni annui inferiore a 60. È, inoltre, vietato il mutamento d'uso da ricettivo-alberghiero a locazione breve, a salvaguardia del patrimonio ricettivo tradizionale.

2.7.4. Il Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale depositato il 16 febbraio 2026

Con il ricorso del 16 febbraio 2026, per la Presidenza del Consiglio dei Ministri - con argomentazioni che spesso si sovrappongono agli analoghi ricorsi proposti contro le leggi regionali n. 11/2023 della Valle d'Aosta e n. 61/2024

della Toscana -, le disposizioni impugnate della legge regionale dell'Emilia-Romagna n.10/2025 invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, libertà di iniziativa economica e diritto di proprietà, in violazione degli articoli 41,42 e 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione. Nella valutazione del governo, infatti, gli articoli 4 e 5 della legge regionale con la introduzione, in particolare, della specifica destinazione denominata "locazione breve" e l'attribuzione ai Comuni di ampi poteri regolatori, si introdurrebbero restrizioni all'accesso e all'esercizio dell'attività di locazione breve, alterando in modo significativo le condizioni concorrenziali del mercato e determinando disparità di trattamento tra operatori economici in ragione dell'ubicazione territoriale degli immobili. Nello specifico, per il ricorrente, la legge regionale ha configurato, in capo ai Comuni, una potestà pianificatoria ispirata, peraltro, a criteri di zonizzazione definiti solo sommariamente a livello di normativa primaria e la cui concreta elaborazione ed applicazione, da parte di ogni singolo Comune, potrebbe portare ad escludere del tutto in alcune zone o a comprimere, la possibilità stessa di destinare immobili residenziali a locazioni brevi. L'assoggettamento, poi, della locazione breve a un autonomo regime di destinazione d'uso, eventualmente subordinato a titoli edilizi e oneri, integrerebbe un vero e proprio regime autorizzatorio, in contrasto con i principi europei della direttiva 2006/123/CE (Direttiva Bolkestein). Sul punto, come già ricordato in precedenza, la Corte Costituzionale - con sentenza n.186 del 2025 - aveva richiamato la sentenza del tribunale costituzionale federale tedesco che già nel 1975 «ha respinto le questioni sollevate, per lesione del diritto di proprietà, con riferimento ad una legge che prevedeva la possibilità di stabilire che, nei comuni in cui è particolarmente messo a repentaglio l'accesso della popolazione agli alloggi a condizioni adeguate, lo spazio abitativo può essere adibito a scopi diversi da quello abitativo solo previa autorizzazione dell'autorità designata dal governo del Land»¹⁰⁵.

La disciplina, inoltre, nella parte in cui individua una specifica destinazione d'uso "locazione breve" si pone, nel giudizio del governo, in violazione dell'art. 3 della Costituzione ed è ritenuta irragionevole e sproporzionata, poiché

¹⁰⁵ Corte Cost., 16 dicembre 2025, n.186.

differenzierebbe la locazione breve da quella ordinaria senza adeguata giustificazione urbanistica.

Infine, il ricorrente evoca la violazione del principio di sussidiarietà e leale collaborazione tra diversi livelli di governo di cui all'articolo 118 della Costituzione, poiché demanda a scelte comunali la regolazione di un fenomeno che presenta rilevanza nazionale e non solo locale o regionale, per il quale è invece necessario un intervento uniforme del legislatore statale, come confermato anche dall'adozione del regolamento (UE) 2024/1028 in materia di locazioni di alloggi a breve termine. Su tale profilo va, tuttavia, rilevato che da più parti si segnala la disorganicità dei provvedimenti legislativi e amministrativi messi in campo dai diversi livelli territoriali di governo, rendendosi necessaria, pertanto, un intervento legislativo nazionale di coordinamento¹⁰⁶.

2.8. La legge regionale della Valle d'Aosta del 18 luglio 2023, n. 11, "Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche."

La legge regionale Valle d'Aosta, 18 luglio 2023, n. 11, recante "Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche", nella direttrice di modelli normativi già adottati anche in altri Paesi europei, rappresenta uno degli interventi regionali più significativi e innovativi nel panorama per la regolamentazione del fenomeno delle locazioni turistiche brevi. Anche per il legislatore della Valle d'Aosta, così come per quello di diverse regioni italiane, l'intervento normativo sulle locazioni turistiche brevi nasce dalla condivisa esigenza di contrastare gli effetti negativi della loro diffusione incontrollata. Nel caso di specie, già in sede di approvazione della legge, se ne individua espressamente la finalità nella necessità di mitigare gli effetti negativi degli affitti brevi sulle Comunità, come, ad esempio, l'aumento del costo degli affitti a scopo residenziale e la riduzione dello stock di abitazioni disponibili sul mercato immobiliare per chi vive, studia e lavora.

¹⁰⁶ S. Stacca, l'interesse che fagocita gli altri interessi. L'overtourism e l'esempio fiorentino, Università degli studi "Suor Orsola Benincasa" - Napoli, 2025.

L'art. 1 della legge regionale, definisce il perimetro di applicazione della disciplina alle "locazioni per finalità turistiche" - per come definite nell'art. 4 del Decreto-legge n. 50/2017 -, esercitate anche in forma di impresa, «di durata pari anche a un solo giorno di pernottamento e comunque non superiore a trenta giorni consecutivi, di alloggi a uso turistico»¹⁰⁷.

L'art. 2 della legge regionale - facendo leva sullo strumento di pianificazione urbanistica della destinazione d'uso - introduce una distinzione fondamentale tra due tipologie di alloggi a *uso turistico*, che costituisce il cuore della disciplina e il presupposto per l'applicazione del limite nell'esercizio dell'attività di locazione:

- a) Alloggi con destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale: si tratta delle «*camere arredate ubicate in unità abitative rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale di cui all'articolo 73, comma 2, lettera d), della legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), a condizione che risulti prevalente il predetto uso*»¹⁰⁸.
- b) Alloggi con destinazione d'uso ad abitazione temporanea (art. 2, comma 1, lettera a), numero 2): si tratta delle «*camere e le unità abitative arredate rientranti nella categoria di destinazione d'uso ad abitazione temporanea di cui all'articolo 73, comma 2, lettera d-bis), della l.r. 11/1998, che non siano oggetto di abilitazione per l'esercizio di attività turistico-ricettiva [...] o agrituristica [...]*»¹⁰⁹.

Questa distinzione è fondamentale per l'applicazione della disciplina limitativa dettata dal successivo art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo. Essa prevede che, per le camere arredate ubicate in unità abitative con destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale, il locatore per finalità turistiche debba indicare i periodi in cui si intende esercitare l'attività di locazione per finalità turistiche. In ogni caso, la durata complessiva dei già menzionati periodi non può superare i centottanta giorni all'anno. Dal superamento di tale limite scattano conseguenze di natura amministrativa tra cui, appunto, la variazione della

¹⁰⁷ Art. 1, legge regionale Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n.11.

¹⁰⁸ Art. 2, comma 1, lett. a, numero 1), legge regionale Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n.11.

¹⁰⁹ Art. 2, comma 1, lett. a, numero 2), legge regionale Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n.11.

destinazione d'uso dell'immobile da “*abitazione principale*” a “*abitazione temporanea*”, nonché l'applicazione di sanzioni e la perdita di benefici fiscali.

Vediamo tali conseguenze di natura amministrativa nel dettaglio:

- Mutamento di destinazione d'uso: l'immobile passa dalla categoria di destinazione d'uso "ad abitazione permanente o principale" a quella "ad abitazione temporanea" ai sensi dell'art. 73, comma 2, lettera d-bis), della legge regionale n. 11/1998;
- Sanzioni amministrative: l'art. 9, comma 4, prevede un articolato Sistema sanzionatorio che contempla sanzioni amministrative pecuniarie graduate in relazione alla gravità delle violazioni:
 - Da euro 1.000 a euro 6.000: per omessa dichiarazione ai sensi dell'art. 4, commi 1, 4 e 5;
 - Da euro 300 a euro 1.800: per mendace o incompleta dichiarazione;
 - Da euro 400 a euro 2.400: per omessa comunicazione all'amministratore del condominio, utilizzo dei locali per un numero di posti letto superiore a quanto dichiarato, erogazione di servizi centralizzati o prestazioni di tipo alberghiero ulteriori, mancato rispetto dei periodi o dei limiti di durata, ingiustificato rifiuto di fornire informazioni agli incaricati del Comune;
 - Da euro 500 a euro 5.000: per ogni alloggio pubblicizzato, promosso o commercializzato senza rendere chiaramente visibile il Codice Identificativo Regionale (*CIR*) o riportandolo in maniera errata o ingannevole.
- Perdita di agevolazioni: esclusione dal particolare regime di agevolazione in materia edilizia previsto per le abitazioni principali;
- Sospensione dell'attività: L'art. 9, comma 6, prevede che, in caso di reiterate violazioni, le sanzioni siano raddoppiate, ferma restando la facoltà del Comune, nei casi più gravi, di disporre, previa diffida, la sospensione dell'attività per una durata non inferiore a un mese e non superiore a sei mesi.

La legge regionale detta, poi, una pluralità di norme per garantire la trasparenza del mercato e l'attività di vigilanza sull'attività esercitata.

2.8.1. La piattaforma telematica regionale e il Codice Identificativo Regionale (CIR)

Per garantire una efficace applicazione della disciplina normativa, la trasparenza del mercato e il monitoraggio del fenomeno delle locazioni turistiche, l'art. 11-bis, introdotto dalla legge regionale 19 dicembre 2023, n. 25, prevede che la Regione realizzi un'apposita piattaforma telematica accessibile dal proprio sito istituzionale e disponibile per i locatori per finalità turistiche, per i Comuni e per l'Amministrazione regionale. Analogamente a quanto previsto dal regolamento (UE) 2024/1028, è previsto che il Comune rilasci, a seguito di presentazione di una dichiarazione sostitutiva attestante una serie di informazioni relative all'immobile, il CIR che il locatore per finalità turistiche è tenuto ad indicare in modo ben visibile su ogni mezzo di pubblicizzazione. L'obbligo vale anche per intermediari e piattaforme digitali. Il locatore, inoltre, deve comunicare all'autorità di pubblica sicurezza i dati degli ospiti secondo l'art. 109 TULPS (Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza); comunicare, in forma anonima e aggregata, alla Regione, entro il 5 di ogni mese, i dati statistici su arrivi e presenze unicamente tramite la piattaforma online resa disponibile dalla regione; informare l'amministratore di condominio, entro 30 giorni dalla dichiarazione al Comune, dell'avvio dell'attività e del CIR. La legge, inoltre, provvede a elencare i servizi ammessi (ricevimento, recapito telefonico, pernottamento, uso pertinenze, dotazione iniziale di biancheria, pulizia a ogni cambio ospite, utenze, manutenzione e riparazioni) e fa espresso divieto di erogare servizi aggiuntivi di tipo alberghiero la cui violazione - come già evidenziato - comporta una sanzione da euro 400 a euro 2.400, oltre ad eventuali altre sanzioni per esercizio abusivo di attività turistico-ricettive.

La disciplina regionale ora esaminata, si muove lungo la direttrice di modelli legislativi già sperimentati in altre realtà europee. Tra queste, la Francia che già nel 2014 riformava la disciplina dei "*meublés de tourism*", l'equivalente delle locazioni turistiche italiane, distinguendo tra abitazioni principali e secondarie: per affittare la propria abitazione principale, il titolare non necessita di alcuna

autorizzazione nel limite massimo, tuttavia, di 120 giorni annui; nel caso, tale limite venga superato, infatti, è richiesta un'autorizzazione che comporta il cambio di destinazione d'uso a residenza secondaria. Per le abitazioni secondarie, invece, laddove l'abitazione si trovi in aree con problemi di penuria di abitazioni sul mercato immobiliare, è richiesta una specifica domanda di autorizzazione al cambio d'uso dell'immobile.¹¹⁰ Sono i segni di un intervento che oltre che in Valle d'Aosta, troverà un'eco nelle legislazioni regionali successive e, in ultimo, come abbiamo visto, della Toscana e dell'Emilia-Romagna.

2.8.2. L'impugnazione del Governo dell'art.4, comma 1, lettera f) della legge regionale Valle d'Aosta, 18 luglio 2023, n.11

La disposizione normativa più innovativa della legge regionale, ovvero il limite di 180 giorni previsto dall'art. 4, comma 1, lettera f), ultimo periodo, veniva impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ritenendo che, tale previsione, realizzasse una indebita compromissione delle facoltà proprietarie in violazione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione¹¹¹. La Corte costituzionale, con una decisione, la n. 94/2024, che ha costituito e costituisce un importante punto di riferimento nell'iniziativa legislativa di altre Regioni, ha respinto il ricorso del governo, ritenendo che la disposizione impugnata, non incida sulla validità del contratto di locazione breve, che rimane pienamente valido e nel campo dell'ordinamento civile. La norma regionale non introduce, infatti, limiti civilistici al contratto né incide sulla sua disciplina e sulla sua durata. Il superamento del limite dei 180 giorni rileva esclusivamente sul piano amministrativo e urbanistico, determinando un mutamento della destinazione d'uso dell'immobile da abitazione principale o permanente ad abitazione temporanea.

¹¹⁰ G. Menegus, processi di regolazione della sharing economy: oltre la self-regulation, 2007-2021, Osservatoriosullefonti.it - Anno XIV - fascicolo 3/202.

¹¹¹ Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 ottobre 2023, GU n.43 del 25-10-2023.

D'altra parte, nell'argomentare della Corte, sembra che uno spazio di intervento legislativo regionale nell'ambito delle proprie competenze in materia di turismo e di governo del territorio, trovi riferimento nella stessa formulazione più recente della legislazione dello Stato ed europea; da ultimo, infatti, è possibile rilevare un richiamo al livello regionale di intervento nell'art. 13-ter del D.L. 145/2023 che ha introdotto misure a tutela della concorrenza, della trasparenza e del coordinamento informativo, dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale. Nella stessa direzione, il regolamento UE 2024/1028, che istituisce un quadro armonizzato per la raccolta e condivisione dei dati sulle locazioni a breve termine, al fine di consentire alle autorità pubbliche un corretto monitoraggio dell'impatto territoriale e una regolazione efficace.

La Regione Valle d'Aosta - competente in materia urbanistica e turismo - ha, difatti, la facoltà, in applicazione degli strumenti di monitoraggio e di controllo urbanistico previsti dalle proprie leggi, di considerare come "*uso non occasionale*" l'affitto di camere arredate per oltre 180 giorni all'anno, con il conseguente mutamento della destinazione d'uso. Rientra, infatti, nella competenza del legislatore regionale intervenire sulla destinazione d'uso degli immobili - in linea con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale all'art. 23-ter del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 - considerato che essa «*connota l'immobile sotto l'aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull'ordinata pianificazione del territorio*»¹¹².

La decisione della Corte, nel confermare la legittimità costituzionale della norma impugnata, si inserisce, d'altra parte, in un suo oramai consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui, con particolare riferimento all'ambito del turismo, gli aspetti delle locazioni turistiche brevi «*ricadono nella competenza residuale delle Regioni*»¹¹³ e «*comprendono tutti gli adempimenti amministrativi, purché precedenti ed esterni al contratto in quanto tale*»¹¹⁴. Ricadono, altresì - e con ancora maggiore evidenza - per come si è già detto, nella competenza legislativa concorrente in materia di governo del territorio

¹¹² Corte Cost., 21 febbraio 2024, n.94.

¹¹³ Corte Cost, 2 aprile 2012, n. 80.

¹¹⁴ Corte Cost, 6 marzo 2019, n.84.

sulla destinazione d'uso degli immobili utilizzati per lo svolgimento della relativa attività.

È importante rilevare come la Corte, nella decisione assunta, ritenga necessario, ai fini della individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, «considerarne ratio, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi»¹¹⁵. Tale aspetto troverà un suo ulteriore sviluppo, come si è già avuto modo di osservare, nella recentissima sentenza n. 186 del dicembre 2025 in cui la finalità della norma costituirà un parametro fondamentale per valutarne finanche la costituzionalità.

In conclusione, per la Corte, la norma impugnata si colloca nel fenomeno delle locazioni turistiche brevi e dello home sharing, il cui esclusivo orizzonte - che coincide con la sfera di propria competenza - è quello di governare le trasformazioni urbanistiche connesse alla moltiplicazione delle locazioni turistiche brevi, in un'ottica di tutela del territorio e di realizzazione di una sua ordinata pianificazione¹¹⁶, che si coniuga con quell'attività di «promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche che questa Corte ha già riconosciuto appartenere alla competenza legislativa residuale regionale»¹¹⁷.

¹¹⁵ Corte Cost., 21 febbraio 2024, n.94.

¹¹⁶ Corte Cost., 17 giugno 2021, n.124.

¹¹⁷ Corte Cost., 11 aprile 2019, n. 84.

CAPITOLO III

L'INTERVENTO DEI COMUNI NEL CONTRASTO ALL'OVERTOURISM: ESPERIENZE ITALIANE E PROSPETTIVA COMPARATA

3.1. Il ruolo dei Comuni nella regolamentazione delle locazioni brevi

Come ampiamente illustrato nei capitoli precedenti, negli ultimi anni il fenomeno dell'overtourism ha indotto il legislatore, tanto a livello statale quanto a livello regionale, a interrogarsi sugli strumenti più idonei a governare gli effetti che l'elevata pressione turistica produce sugli assetti urbani, sul mercato abitativo e, più in generale, sulla qualità della vita delle comunità locali. In tale contesto, particolare rilievo ha assunto la diffusione delle locazioni brevi per finalità turistiche che, anche in ragione dello sviluppo delle piattaforme digitali di intermediazione, ha registrato una significativa espansione nelle principali città d'arte e nelle destinazioni turistiche maggiormente attrattive.

L'assenza di una disciplina nazionale e organica, specificamente dedicata alle locazioni turistiche brevi, tuttavia, ha determinato il trasferimento del problema della loro proliferazione sulle Amministrazioni Comunali che hanno tentato di governare - in modo eterogeneo - il fenomeno attraverso l'esercizio dei propri poteri regolamentari in materia urbanistico-edilizia e di governo del territorio. Tali interventi si sono tradotti nell'introduzione di limitazioni e condizioni volte a contenere gli effetti del sovraffollamento turistico nei centri urbani che, oltre a rivelarsi spesso solo parzialmente efficaci, hanno dato luogo a un significativo contenzioso amministrativo, in particolare, sui limiti della potestà regolatoria degli enti locali¹¹⁸.

In questo quadro va, tuttavia, segnalato come la legislazione regionale più recente, superando in parte la precedente "timidezza", abbia significativamente rafforzato il ruolo dei Comuni nel contrasto al fenomeno, attribuendo espressamente loro la facoltà di intervenire direttamente con i propri strumenti

¹¹⁸ V. De Santis, *Locazioni turistiche e overtourism: inerzia statale e punti fermi della Corte Costituzionale*, disponibile su <https://www.diariodidirittopubblico.it/locazioni-turistiche-e-overtourism-inerzia-statale-e-punti-fermi-della-corte-costituzionale/>.

di pianificazione urbanistica e edilizia con disposizioni che limitino lo svolgimento dell'attività di locazione breve per finalità turistiche. In particolare, come già visto, la legislazione della Regione Toscana ha intercettato l'esigenza di una regolamentazione differenziata in relazione alle specificità dei contesti locali, introducendo strumenti che consentono agli Enti Locali di intervenire in modo più incisivo sulla disciplina delle attività ricettive. La normativa regionale oltre ad attribuire, infatti, ai Comuni la possibilità di limitare, mediante regolamento, la capacità ricettiva delle strutture alberghiere, riconosce a quelli con maggiore densità turistica, e ai capoluoghi di provincia, la facoltà di individuare specifiche aree del territorio all'interno delle quali l'esercizio dell'attività di locazione breve possa essere subordinato al rilascio di un'autorizzazione amministrativa di durata quinquennale. Tale disposizione, chiaramente funzionale alle esigenze di pianificazione e governo del territorio - la cui legittimità è stata confermata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 186/2025 - consente ai Comuni di modulare la regolazione in funzione delle caratteristiche dei diversi contesti territoriali e dell'intensità che il fenomeno delle locazioni turistiche brevi può avere sui singoli contesti urbani. La normativa regionale si pone, peraltro, in linea con la funzione comunale di governo degli insediamenti urbani e con i principi generali della legislazione urbanistica, che già riconoscono ai Comuni il potere di pianificare le destinazioni funzionali del territorio attraverso gli strumenti urbanistici. In particolare, l'art. 7 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 attribuisce ai Comuni un potere di "*zonizzazione funzionale*", che consente di individuare diverse destinazioni d'uso del territorio in funzione delle esigenze di assetto urbanistico. In tale prospettiva, l'iniziativa economica dei proprietari immobiliari può essere legittimamente limitata dall'intervento regolatorio comunale qualora ciò risulti necessario per perseguire finalità di utilità sociale, quali l'equilibrato sviluppo del territorio e l'adeguamento della capacità ricettiva alle effettive esigenze della comunità locale.

L'introduzione di regimi amministrativi più stringenti per lo svolgimento delle attività di locazione breve trova - è utile evidenziare - fondamento nella vicinanza degli enti locali alle dinamiche territoriali e alle esigenze delle

comunità residenti che ha indotto, peraltro, il legislatore statale, con l'art. 37-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, ad attribuire, sia pure al solo Comune di Venezia, il potere di intervenire per *«favorire l'incremento dell'offerta di alloggi residenziali a lungo termine e la residenzialità nel centro storico, nonché per tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale la cui salvaguardia è obiettivo preminente di interesse nazionale [...]»*¹¹⁹ o integrando i propri strumenti urbanistici con specifiche disposizioni regolamentari per definire i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali all'attività di locazione breve, oppure, stabilendo, con regolamento, che lo svolgimento dell'attività di locazione breve superiore a centoventi giorni - anche non consecutivi l'anno - sia subordinato al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile.

Analoghe iniziative regolatorie, anche nell'assenza di una legislazione nazionale di riferimento, sono state intraprese o prospettate da altre grandi amministrazioni urbane, tra cui Roma Capitale e il Comune di Bologna, a conferma della crescente centralità del livello comunale nella gestione del fenomeno a cui fa eco la stessa Corte Costituzionale con la sentenza 186 del 2025 richiamando il *principio di sussidiarietà*. Principio che per la Corte non va inteso *«come uno strumento per vanificare il riparto costituzionale di competenze, ma come criterio interpretativo che può condurre a favorire le ragioni dell'unità e dell'autonomia»*¹²⁰. E, allora, sono proprio le Amministrazioni Territoriali più vicine alle comunità locali a poter meglio valutare, nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa e in relazione alle specificità del contesto socioeconomico, come contemperare gli interessi economici dei proprietari immobiliari con l'esigenza di garantire un uso razionale ed equilibrato del territorio.

Sulla stessa direttrice tracciata dalla Toscana, si muove anche la Regione Emilia-Romagna che, con la legge regionale n. 10 del 2025, ha riconosciuto ai Comuni la possibilità di individuare specifiche aree del territorio nelle quali consentire, incentivare o limitare lo svolgimento delle locazioni turistiche brevi, sulla base

¹¹⁹ Art 37-bis, d.l. 17 maggio 2022, n.50, convertito con modifiche con l. 15 giugno 2022, n.91.

¹²⁰ Corte Cost. 16 dicembre 2025, n.186.

di criteri oggettivi legati alle caratteristiche del contesto locale, quali il rapporto tra unità immobiliari destinate alle locazioni turistiche e alloggi residenziali¹²¹. Da ultimo, e per concludere sul punto, si segnala che la legge di Bilancio 2025 (l. 30 dicembre 2024, n. 207) ha attribuito ai Comuni un ruolo di primo piano nelle attività di vigilanza e controllo relative allo svolgimento delle locazioni brevi per finalità turistiche. In particolare, il legislatore ha rafforzato le competenze degli Enti Locali nella verifica del rispetto degli obblighi previsti dalla normativa statale e regionale, riconoscendo loro poteri di accertamento e segnalazione di eventuali irregolarità all’Agenzia delle Entrate e Alla Guardia di Finanza¹²².

3.2. Gli interventi regolatori del Comune di Venezia nel contrasto all’overtourism e i principi dettati dalla Giurisprudenza sui limiti dell’azione amministrativa.

Fragile e preziosa nel suo precario equilibrio ambientale, nonché custode di uno straordinario patrimonio storico-culturale e architettonico, Venezia rappresenta una delle mete turistiche più attrattive al mondo ed è tra le prime città italiane ad avere adottato misure regolamentari per contestare gli effetti dell’overtourism. Alcuni dati restituiscono con immediatezza le dimensioni del fenomeno e le inevitabili ricadute sul tessuto economico, culturale e sociale della città. Venezia ospita, ogni anno, circa 30 milioni di visitatori¹²³, a fronte di poco meno di 50.000 abitanti nel centro storico. Nel 2026, inoltre, il numero di posti letto riservati ai visitatori ha raggiunto quota 51.538, superando i 47.631 posti letto residenziali¹²⁴, dato particolarmente significativo per comprendere la criticità della situazione della città lagunare: la popolazione residente ha ormai raggiunto i minimi storici, anche in ragione dell’espulsione progressiva degli abitanti dal

¹²¹ Art. 5, legge regionale Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n.10.

¹²² Art 1, comma 79, legge 30 dicembre 2025, n.207.

¹²³ L. Villani, G. Ferri, F. Colombara, E. Tieri, *Beyond the Crowds: Embracing Circular Economy to Address Overtourism*, Boston Consulting Group, 15 aprile 2025.

¹²⁴ Osservatorio Civico sulla Casa e la Residenza – OCIO, *Gli squilibri del turismo veneziano*, report online, disponibile su: <https://ocio-venezia.it/report/gli-squilibri-del-turismo-veneziano>.

centro storico, favorita dalla diffusione incontrollata degli affitti brevi che ha eroso sia l'offerta abitativa che i servizi di prossimità.

In questo contesto, ancor prima dell'intervento del legislatore nazionale volto a riconoscere specifici poteri regolatori in favore del Comune di Venezia con il Decreto-legge del 17 maggio 2022 n.50 (emendamento Pellicani) - intervento che, peraltro, risulta ancora privo di pratica attuazione -, i livelli di governo cittadino e regionale hanno adottato misure regolamentari e legislative dirette a tutelare il patrimonio ambientale e monumentale della città, a salvaguardarla dagli effetti dello svuotamento della popolazione residente e a preservarne le condizioni di vivibilità.

Tali misure, hanno fatto leva sulle competenze degli Enti Territoriali in materia di governo del territorio e pianificazione urbanistica e si possono individuare principalmente in alcune disposizioni limitative, di natura preminentemente urbanistica, contenute nel previgente regolamento edilizio comunale e nelle *Norme Tecniche di Attuazione* della variante al piano regolatore per la Città Antica. In particolare, le misure adottate intervengono proprio sulla superficie minima necessaria per gli alloggi destinati ad attività ricettive extralberghiere, differenziandola da quella prevista per gli alloggi destinati alla residenzialità.

Più nello specifico, per gli alloggi a uso abitativo, il regolamento edilizio comunale richiede una superficie minima di 38 mq, facendo salva la prescrizione di una superficie minima di 45 mq per gli alloggi destinati, invece, a uso ricettivo extralberghiero per come stabilito delle Norme Tecniche di Attuazione della variante al piano regolatore per la Città Antica.

La giurisprudenza amministrativa, e in particolare il Consiglio di Stato, ha riconosciuto la legittimità di tali disposizioni regolamentari che stabiliscono una superficie minima maggiore per gli alloggi destinati a uso ricettivo extralberghiero rispetto a quella prevista per gli alloggi residenziali, sul rilievo proprio della finalità perseguita dal regolamento che, nel caso di specie, veniva individuata nella salvaguardia del centro storico della città e delle sue condizioni di vivibilità; condizioni, nella valutazione del giudice amministrativo, altrimenti compromesse, in assenza di vincoli alle regole di mercato, dal proliferare incontrollato delle strutture ricettive extralberghiere. Particolarmente

significative, in questa direzione, le considerazioni espresse dal Consiglio di Stato sul valore della finalità della norma regolamentare comunale secondo cui: *«l’acquisita rilevanza assunta nell’ordinamento giuridico nazionale ed extrastatale della tutela della città storica di Venezia colloca al vertice della gerarchia assiologica dei valori messi a confronto la disciplina normativa comunale volta a salvaguardare il decoro e la sostenibilità ambientale della città, sì da giustificare ipso facto la norma del Regolamento edilizio impugnata»*¹²⁵.

Ancora più chiaramente, il principio è affermato in pregresse pronunce del Consiglio di Stato: i giudici di Palazzo Spada partono dal “dato notorio” del *«pregio universale storico-architettonico-artistico-culturale del centro storico di Venezia»* per (ri)affermare che *«l’amministrazione veneziana è titolare di poteri connotati da particolare ampiezza e ristretta sindacabilità a tutela e salvaguardia di detti valori ed allo scopo di rendere maggiormente fruibili e di qualità gli indispensabili servizi pubblici connessi a tale inestimabile patrimonio»*¹²⁶.

3.2.1. La Variante normativa n.18 al piano degli interventi/VPRG per la Città Antica e il Regolamento edilizio comunale

Si inseriscono in un quadro di accresciuta consapevolezza istituzionale riguardo ai problemi connessi al fenomeno dell’overtourism due ulteriori e successivi provvedimenti di particolare rilievo adottati dal Comune nell’ambito delle proprie competenze in materia urbanistica e, segnatamente: la *Variante normativa n. 18 al Piano degli Interventi/VPRG per la Città Antica*, che ha evidenziato come *«la pressione turistica sempre crescente e la progressiva occupazione dell’edilizia residenziale storica da parte di strutture ricettive di ogni tipo, a discapito della residenza, comporta il rischio della perdita delle*

¹²⁵ Cons. Stato, sez. VI, 20 luglio 2017, n. 3739.

¹²⁶ Cons. St., sez. V, 9 aprile 2014, n. 1860; Cons. St., sez. V, 13 febbraio 2013, n. 859; Cons. St., sez. V, 4 marzo 2008, n. 824.

funzioni urbane fondamentali»¹²⁷ e il Regolamento Edilizio comunale¹²⁸, il quale prevede: all'art. 42, che «le strutture ricettive devono avere accessi separati rispetto alla residenza. Negli edifici costituiti da due o più unità immobiliari ad uso residenziale sono ammesse più unità immobiliari residenziali che svolgono attività di “Bed and Breakfast” o “locazione turistica”, a condizione che non siano tra loro in comunicazione fisica o poste in continuità diretta»; all'art. 63, obblighi differenziati di adeguamento degli scarichi tra edifici residenziali e edifici destinati a locazione turistica.

Tali disposizioni del regolamento edilizio hanno incontrato - come anche già in precedenza nella vigenza del vecchio regolamento edilizio - la resistenza delle associazioni di categoria che ne hanno rilevato, nelle impugnazioni promosse davanti al giudice amministrativo, la illegittimità poiché *«esulano dai contenuti tipici del regolamento edilizio, andando ad incidere sulla disciplina di materie riservate alle competenze legislative statale, ovvero le locazioni, la proprietà e i rapporti condominiali»*. Di tali previsioni regolamentari, la giurisprudenza amministrativa - in coerenza con un suo consolidato orientamento giurisprudenziale - ne confermava, tuttavia, la legittimità, sul rilievo che *«le previsioni impugnate si collocano nell'ambito degli interventi assunti dall'amministrazione comunale per favorire la residenzialità nella Città Antica, attraverso previsioni di tipo urbanistico che rispondono ad obiettivi di tutela del territorio e dell'ambiente, anche urbano»* rilevando, altresì, che le previsioni di cui all'articolo 42 del regolamento sono estranee alla disciplina civilistica delle locazioni brevi - riservata alla competenza esclusiva dello Stato - ed attengono, invece, *«alla destinazione d'utilizzo degli edifici, rientrando quindi nell'ampia potestà comunale di disciplina urbanistica del territorio»¹²⁹*. Previsioni che, espressione peraltro di un potere urbanistico ampiamente discrezionale, non risultano affatto sproporzionate *«rispetto alla ratio di salvaguardare, nel centro storico di Venezia, il mantenimento di alloggi idonei alla residenza di carattere*

¹²⁷ Comune di Venezia, Deliberazione del Consiglio comunale 15 giugno 2017, n. 25.

¹²⁸ Comune di Venezia, Deliberazione del Consiglio comunale 13 dicembre 2019, n. 70.

¹²⁹ TAR Veneto, Venezia, Sez. II, sent. 27 ottobre 2023, n. 1022.

stabile e di condizioni di vivibilità del tessuto urbano, contemperando la libertà di iniziativa economica con la tutela di altri valori confliggenti»¹³⁰.

3.2.2. La funzione della destinazione d'uso nella disciplina dell'art.42 del regolamento edilizio e la sua coesistenza con l'art. 23-ter del DPR 380/2001

A ben guardare, gli articoli 42 e 63 del regolamento edilizio veneziano hanno dimostrato una resilienza che, sia pure solo parzialmente, ha supplito, dapprima, al ritardo di interventi legislativi di altri livelli di governo e, successivamente, alla difficoltà della loro concreta attuazione. Questa resilienza normativa, oltre a resistere ai ricorsi delle associazioni di categoria, trovando il conforto delle pronunce dei giudici amministrativi di cui si è fatto cenno poc'anzi, continua ancora oggi a svolgere, infatti, la sua funzione nella disciplina limitativa della destinazione d'uso degli immobili locati per finalità turistiche anche alla luce della sopravvenuta riforma del D.P.R. n. 380/2001 con l'introduzione dell'art. 23-ter. In particolare, ha inciso profondamente sulla materia dei mutamenti di destinazione d'uso che, tuttavia, nell'ammettere il mutamento all'interno della stessa categoria funzionale fa salva *«la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni»¹³¹.*

Proprio nella applicazione di tale ultima norma, anche in rapporto alle vigenti disposizioni regolamentari comunali, si è sviluppato un significativo contrasto interpretativo. In tale contesto si colloca la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, sezione seconda, n. 1410 del 2025, che ha adottato una lettura della novella normativa orientata a riconoscere la prevalenza delle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti rispetto alla disciplina statale “liberalizzante” sopravvenuta. Per il giudice lagunare, infatti, se risponde al vero che l'intervento del legislatore mira a semplificare i mutamenti di destinazioni d'uso è, altresì, vero che tale semplificazione ha la

¹³⁰ TAR Veneto, Venezia, Sez. II, sent. 27 ottobre 2023, n. 1022.

¹³¹ Art. 23-ter, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*) introdotto dal D.L. 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 luglio 2024, n. 105.

finalità di rilanciare il mercato della compravendita immobiliare, nell’ottica sia dell’acquisto che della locazione dei beni immobili ad uso residenziale. Una finalità che si sovrappone a quella espressa della regolamentazione edilizia comunale e della legislazione regionale che, parimenti, mira a tutelare il tessuto urbanistico e sociale della Città Antica di Venezia favorendo l'uso residenziale. A tale approdo, il giudice amministrativo vi giunge risolvendo il conflitto apparente tra fonti utilizzando il canone della “*natura delle cose*” secondo una dottrina di matrice europea, applicabile anche al diritto amministrativo. La “*natura delle cose*” consente di leggere la norma giuridica non in astratto, bensì alla luce delle condizioni materiali, storiche e sociali che ne costituiscono il presupposto. In questa prospettiva, l’unicità assoluta della Città Antica di Venezia assume un rilievo decisivo. Il giudice osserva infatti come risulti difficilmente concepibile una disapplicazione automatica e generalizzata delle norme urbanistiche comunali per effetto del solo sopravvenire dell’art. 23-ter del D.P.R. n. 380/2001, poiché ciò significherebbe, nelle espressioni della sentenza, *«privare di ogni forma di tutela un ambito urbanistico particolarmente delicato per il quale si è costantemente alla ricerca del giusto equilibrio tra politiche dirette a incentivare il turismo e politiche volte a salvaguardare la residenzialità»*¹³². Tale approccio interpretativo trova solidi riferimenti anche nella giurisprudenza costituzionale secondo cui il governo del territorio non può prescindere dalla considerazione della realtà materiale e funzionale dei luoghi. La Corte Costituzionale ha, infatti, chiarito che la disciplina urbanistica è chiamata a *«conformare l’uso del suolo in funzione delle sue caratteristiche oggettive e della sua vocazione»*¹³³, riconoscendo che la tutela del territorio implica una valutazione non astratta, ma strettamente connessa alla “struttura” del bene regolato e legittimando, dunque, soluzioni differenziate in presenza di contesti non omogenei¹³⁴. A ben guardare, è possibile porre in coerenza con il criterio ermeneutico della “natura delle cose” anche le sentenze della Corte Costituzionale più recenti e che più hanno inciso nelle politiche legislative di contrasto all’overtourism. Esse muovono anche dalla constatazione dai dati

¹³² TAR Veneto, Venezia, Sez. II, 27 ottobre 2023, n. 1022.

¹³³ Corte cost., 7 giugno 2005, n. 232.

¹³⁴ Corte cost., 7 giugno 2005, n. 232.

fattuali oggettivi dell'over-tourism - dalla tensione abitativa alla trasformazione dei centri urbani - per giudicare la legittimità costituzionale di norme adottate con la finalità specifica di contrastare il fenomeno. La Corte, peraltro, lo fa non solo utilizzando il parametro della finalità della norma per valutarne la legittimità ma lo fa con un richiamo a orientamenti conformi affermatosi anche nella giurisprudenza del giudice amministrativo e delle Corti Costituzionali europee che, per esempio, riconosce come *legittime le limitazioni alle locazioni turistiche brevi* quando finalizzate a correggere fallimenti del mercato, in particolare la scarsità di alloggi e gli effetti dell'over-tourism. Di particolare rilievo, in questa direzione, la sentenza della Corte Costituzionale n. 186/2025 che chiama quasi a conforto del proprio giudizio una pluralità di sentenze di Corti europee e, per ultimo, per come già evidenziato, la sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco che, già nel 1975, ha respinto le questioni sollevate per lesione del diritto di proprietà, con riferimento ad una legge che prevedeva la possibilità di stabilire che, «*nei comuni in cui è particolarmente messo a repentaglio l'accesso della popolazione agli alloggi a condizioni adeguate, lo spazio abitativo può essere adibito a scopi diversi da quello abitativo solo previa autorizzazione dell'autorità designata dal governo del Land*»¹³⁵.

3.2.3. Altre misure adottate dal comune di Venezia: Il contributo d'accesso

Accanto agli strumenti urbanistici e edilizi già esaminati, il Comune di Venezia ha progressivamente sviluppato ulteriori misure volte a contenere gli effetti negativi dell'over-tourism. Tali misure mirano non solo a contrastare la proliferazione delle locazioni brevi a scapito della funzione residenziale ma anche a governare l'elevatissimo numero di ingressi giornalieri nella città storica, con particolare riferimento ai visitatori c.d. *escursionisti*, ossia coloro che visitano Venezia senza pernottarvi. In questo quadro che si inseriscono il *Contributo di accesso* alla Città Antica del Comune di Venezia e il *Regolamento per lo svolgimento di attività di locazione esclusivamente per finalità turistiche*

¹³⁵ Ordinanza del BVerfG del 4 febbraio 1975, 2 BvL 5/74; infra Corte Cost. 16 dicembre 2025, n.186.

per un periodo superiore a 120 giorni consecutivi ad anno solare, peraltro ancora in fase di approvazione definitiva. Tali iniziative, appaiono in linea con le raccomandazioni formulate dal Comitato Mondiale dell'Unesco nella decisione 45 COM 7B.189 del 2023, adottata a Riyad, che ha espressamente sollecitato la città di Venezia a implementare sistemi sperimentali per la gestione dei flussi turistici fondati su meccanismi di prenotazione obbligatoria e su un diritto di ingresso, nonché a rafforzare le politiche di turismo sostenibile e di tutela ambientale della laguna.

Il c.d. *ticket di ingresso* alla Città Antica e alle isole minori della laguna, dopo ripetuti rinvii, viene avviato in via sperimentale dal Comune di Venezia, a partire dal 25 aprile 2024. La misura è stata applicata inizialmente per 29 giornate nel 2024 e successivamente estesa, nel 2025, a 54 giornate comprese tra i mesi di aprile e luglio, nella fascia oraria 8:30-16:00. Il *ticket* è dovuto da ogni persona fisica di età superiore ai 14 anni che acceda alla Città Antica nelle giornate individuate dall'amministrazione comunale, con esclusione dei residenti, dei lavoratori pendolari, degli studenti e di ulteriori categorie espressamente individuate dal regolamento. Sono, inoltre, esentati dal pagamento i turisti pernottanti, già assoggettati all'imposta di soggiorno, pur permanendo per essi l'obbligo di registrazione. È, infine, interessante considerare come, nonostante esistano numerosi tentativi di regolazione dei flussi turistici in località caratterizzate da una forte pressione turistica, tra cui - solo per citarne alcune - la "card" introdotta per l'accesso al parco delle Cinque Terre e l'introduzione dell'accesso contingentato ad alcune spiagge della Sardegna, il caso veneziano costituisca un unicum a livello mondiale. In primo luogo, perché si tratta del primo contributo d'accesso che coinvolge l'intero centro storico di una città, in secondo luogo perché le sollecitazioni a regolare i flussi turistici provengono direttamente dall'UNESCO¹³⁶.

¹³⁶ S. Giorgi, *Il contributo di accesso veneziano e l'insostenibile overtourism: natura giuridica e prospettive di implementazione*, in Rivista di diritto tributario, 12 novembre 2024. Disponibile su: <https://www.rivistadirittotributario.it/2024/11/12/il-contributo-di-accesso-veneziano-e-l-insostenibile-overtourism-natura-giuridica-e-prospettive-di-implementazione/>.

3.2.4. La natura giuridica del contributo di accesso

Particolarmente rilevante, dal punto di vista giuridico, è la questione relativa alla natura del contributo di accesso, non essendo, tale strumento, qualificato espressamente né come corrispettivo privatistico, né come tributo (tassa o imposta). Una prima ricostruzione potrebbe indurre a qualificare il *ticket* in termini di tributo, in ragione della sua complementarità all'imposta di scopo e al rinvio alla disciplina della tassa di sbarco. Da altro punto, invece, potrebbe qualificarsi come corrispettivo privatistico, in ragione della sua apparente assimilabilità ai prezzi per l'accesso ai luoghi della cultura di cui all'art. 103 del Codice dei Beni Culturali e del paesaggio, disposizione che consente agli enti pubblici di prevedere l'accesso a pagamento agli istituti e ai luoghi della cultura, rimettendo a Ministero, Regioni e altri Enti pubblici la disciplina di accesso¹³⁷. Tuttavia, tale impostazione incontra significativi limiti, soprattutto in considerazione dell'assenza di un rapporto sinallagmatico diretto tra pagamento e fruizione di uno specifico servizio individuale.

Di fronte alle due opzioni, l'opinione prevalente sembra propendere verso la natura tributaria del contributo di accesso. In tal senso depongono: la fonte legale dell'obbligazione, l'assenza di una libera contrattazione, il carattere autoritativo dell'imposizione e la destinazione vincolata del gettito. Quest'ultimo, infatti, è espressamente finalizzato a «*finanziare interventi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti, gli interventi di recupero e la salvaguardia ambientale, nonché interventi in materia di turismo, cultura, polizia locale e mobilità*»¹³⁸, richiamando una logica tipica delle entrate tributarie di scopo.

Ulteriore argomento a favore della qualificazione tributaria è rappresentato dalla complementarità del contributo di accesso rispetto all'imposta di soggiorno e dal rinvio alla disciplina della tassa di sbarco, che rafforzano l'inquadramento dello strumento all'interno del sistema delle entrate pubbliche locali ¹³⁹.

Accanto alla sua ratio economica il tributo avrebbe dovuto svolgere la funzione di moderatore dei flussi turistici nella città di Venezia. Tuttavia, durante il suo

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ Art. 33, l. 28 dicembre 2015, n. 221.

¹³⁹ Art. 33, l. 28 dicembre 2015, n. 221.

periodo di sperimentazione, il ticket ha raggiunto soprattutto i prefissati obiettivi di gettito senza, però, riuscire ad incidere in modo concreto sui flussi. Alla luce di tali considerazioni, il contributo di accesso veneziano rappresenta un tentativo di introdurre uno strumento innovativo di regolazione del turismo urbano, capace di coniugare esigenze finanziarie e obiettivi di sostenibilità. Resta, tuttavia, aperto il dibattito circa la reale efficacia di tale misura nel contenere i flussi turistici, dal momento che la domanda verso destinazioni caratterizzate da elevata attrattività culturale, come Venezia, tende a presentare una significativa rigidità rispetto a variazioni di prezzo relativamente contenute¹⁴⁰.

3.2.5. L'art. 37-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, e i poteri regolatori conferiti al Comune di Venezia: verso un nuovo Regolamento per le locazioni turistiche

Il legislatore nazionale, riconoscendo la specificità del territorio veneziano, come si è già accennato, ha introdotto una disciplina speciale diretta a fronteggiare il fenomeno dell'over-tourism e le sue ricadute sul tessuto urbano della città lagunare. In particolare, l'art. 37-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, al fine di favorire l'incremento dell'offerta di alloggi destinati alla locazione di lungo periodo 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, attribuisce al Comune di Venezia il potere di introdurre - in modo differenziato e per ambiti omogenei, con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna - con proprie disposizioni regolamentari, limitazioni alla possibilità di destinare gli immobili privati alla locazione breve per finalità turistica, nel rispetto dei principi di proporzionalità, di trasparenza, di non discriminazione e di rotazione, tenendo conto della funzione di

¹⁴⁰ S. Giorgi, *Il contributo di accesso veneziano e l'insostenibile overtourism: natura giuridica e prospettive di implementazione*, in *Rivista di diritto tributario*, 12 novembre 2024. Disponibile su: <https://www.rivistadirittotributario.it/2024/11/12/il-contributo-di-accesso-veneziano-e-l-insostenibile-overtourism-natura-giuridica-e-prospettive-di-implementazione/>.

integrazione del reddito che l'attività di locazione breve ha per i soggetti che affittano una singola unità immobiliare.

Sulla base di tale previsione normativa, il Comune di Venezia ha avviato un lungo - e lento - percorso per l'introduzione di atti di pianificazione e regolamentari con le finalità indicate dal legislatore statale. Allo stato, il Comune, ha adottato una variante urbanistica ad integrazione delle norme di attuazione della variante al piano regolatore generale per la Città Antica e il "Regolamento per lo svolgimento di attività di locazione esclusivamente per finalità turistiche per un periodo superiore a 120 giorni anche non consecutivi ad anno solare"¹⁴¹. Nello specifico, la variante stabilisce che l'attività di locazione di unità immobiliari per finalità turistiche, per un periodo superiore a centoventi giorni anche non consecutivi nell'arco dell'anno solare, sia consentita esclusivamente alle unità che rispettano le condizioni previste dal nuovo Regolamento per le locazioni turistiche adottato in Giunta Comunale contestualmente alla variante il 24 ottobre 2024¹⁴².

Il Regolamento prevede che l'esercizio dell'attività di locazione turistica per un periodo superiore a centoventi giorni sia subordinato alla presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) al Comune, comprensiva di un atto d'obbligo - sottoscritto dal proprietario dell'immobile o da altro soggetto idoneo a disporne o, se diverso dai primi, dal soggetto incaricato della gestione - a rispettare le prescrizioni dettate dallo stesso regolamento. La presentazione della SCIA, da effettuare esclusivamente in via telematica, è subordinata al possesso del CIN riferito alla stessa unità abitativa in oggetto e determina l'accesso al Registro Comunale delle locazioni turistiche brevi.

Nel rispetto dei requisiti previsti dall'art 109 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), che riconnette l'attività dei privati a specifiche esigenze di pubblica sicurezza, il Regolamento impone che l'accoglienza degli ospiti debba avvenire esclusivamente di persona da parte di un soggetto incaricato con apposito atto scritto comunicato all'amministrazione comunale,

¹⁴¹ E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 1, 2025, p. 11 ss.

¹⁴² E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 1, 2025, p. 11 ss.

al fine di garantire l'identificazione *de visu* dei soggetti ospitati e l'effettiva corrispondenza con i soggetti che occupano l'immobile.

Ulteriori prescrizioni riguardano la gestione dell'unità abitativa e i rapporti con il contesto condominiale e urbano. In particolare, è previsto l'obbligo per il proprietario dell'immobile - o di altro soggetto incaricato - di fornire agli ospiti sacchetti per la raccolta differenziata con apposite etichette recanti il codice identificativo dell'immobile, di rendere disponibili - all'interno dell'immobile - i numeri telefonici di emergenza e il recapito del proprietario stesso o di un referente cui rivolgersi in caso di necessità o emergenza. Infine, all'interno dell'alloggio devono anche essere affissi un vademecum contenente le principali regole di civile convivenza e il Regolamento comunale di polizia e sicurezza urbana. Il rispetto di tali prescrizioni è soggetto alla vigilanza dell'amministrazione comunale che può effettuare controlli anche mediante accesso all'unità immobiliare del personale preposto ai controlli o di altri operatori delle forze dell'ordine. In caso di violazioni sono previste una serie di sanzioni amministrative che, nei casi più gravi, possono portare alla inibizione all'utilizzo dell'immobile ai fini della locazione esclusivamente per finalità turistica.

Nonostante il dichiarato intento di contenere la diffusione delle locazioni brevi nel centro storico, la disciplina introdotta presenta, tuttavia, alcuni profili di criticità. Infatti, se da un lato l'art. 21-quater, comma 2 delle Norme Tecniche di Attuazione della variante al piano regolatore della Città Antica ha posto un limite temporale di centoventi giorni alla possibilità di adibire un'abitazione ad esercizio dell'attività di locazione turistica breve, dall'altro lato, tale limitazione appare fortemente attenuata dalla possibilità di superare tale soglia temporale mediante il semplice rispetto delle prescrizioni previste dal regolamento comunale. In questo senso, la regolazione adottata dall'amministrazione veneziana è stata interpretata come una forma di regolazione "leggera" del fenomeno, in cui il limite temporale rischia di assumere una funzione prevalentemente simbolica più che effettivamente restrittiva¹⁴³.

¹⁴³ E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 1, 2025, p. 11 ss.

Ad oggi, tuttavia, il percorso di approvazione definitiva del regolamento non si è ancora concluso. Le cronache cittadine sull'iter di approvazione in Consiglio del Regolamento registrano forti fibrillazioni. Nonostante, infatti, continuino le audizioni in vista della sua approvazione, da più parti si ritiene, stante l'approssimarsi del rinnovo degli Organi di governo comunali, che l'approvazione del Regolamento slitterà alla consiliatura che avrà inizio nel mese di giugno del 2026.¹⁴⁴

3.3. Il Regolamento per le locazioni turistiche brevi del Comune di Firenze in attuazione dell'art. 59 LR 61/24: le ragioni dell'intervento

Il confronto tra due numeri - 150 e 12.000 - proietta l'immagine chiara delle dimensioni del fenomeno delle locazioni brevi turistiche nella città di Firenze che, con Venezia, condivide il primato di città più afflitta¹⁴⁵. «*Dal 2012 si è registrata una crescita di residenze affittate con l'uso di piattaforme online da circa 150 a oltre 12mila, con la maggioranza composta da interi appartamenti (84%), oltre il 70% localizzati nel centro storico e solo una minoranza di stanze singole o condivise*»¹⁴⁶. Altri numeri, di ordine ancora più grande, hanno misurato nel trascorrere degli anni la crescita esponenziale del fenomeno dell'overtourism nella città di Firenze, inteso non solo come elevato afflusso di visitatori, ma anche come squilibrio tra visitatori e comunità locali e come pressione crescente esercitata sul patrimonio naturale, culturale e sulle infrastrutture di una destinazione¹⁴⁷. In particolare, nel periodo compreso tra il 2018 e il 2023, il numero di abitazioni destinate agli affitti brevi, a Firenze è aumentato del 40% con più di 12.000 annunci attivi per un valore stimato di circa

¹⁴⁴Venezia Today, *Affitti brevi, la giunta rimanda il regolamento*, disponibile su: <https://www.veneziatoday.it/politica/affitti-brevi-giunta-rimanda-regolamento.html>.

¹⁴⁵ E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, fasc. 1, 2025, p. 11 ss.

¹⁴⁶ F. Ingardia, *Overtourism, Firenze una città snaturata: da 150 a 12mila affitti brevi in 8 anni*, in *La Nazione*, 7 maggio 2025, disponibile online: <https://www.lanazione.it/firenze/cronaca/affitti-brevi-citta-snaturata-da-0de837e9>.

¹⁴⁷ A. Preiti, *Overtourism: Focus su Firenze*, report di ricerca, 22 dicembre 2023, disponibile online:

https://www.sociometrica.it/sites/default/files/Report_Overtourism_Focus_su_Firenze.pdf.

720 milioni di euro¹⁴⁸. La distribuzione territoriale dell'offerta all'interno della città risulta fortemente sbilanciata: il Quartiere 1, che rappresenta l'11,1% della superficie comunale, ospita addirittura il 76,4% dell'intera offerta di affitti brevi¹⁴⁹. Tale concentrazione contribuisce ad accentuare le criticità legate alla pressione turistica nel centro storico e rafforza i processi di trasformazione funzionale del tessuto urbano. A ciò si aggiunge una rilevante quota di presenze turistiche non registrate nelle statistiche ufficiali, stimate in circa 3 milioni, pari al 40% del movimento turistico complessivo, riconducibili al mercato degli affitti brevi non dichiarati, con evidenti implicazioni sul piano del monitoraggio del fenomeno¹⁵⁰. Tali numeri portano il mercato degli affitti brevi a Firenze, per le sue caratteristiche, in direzione di un'attività imprenditoriale strutturata. La gestione è, infatti, in gran parte affidata a operatori professionali ("gestori") che amministrano ampi portafogli di alloggi: i primi cinque gestori in città controllano circa 700 unità abitative e, inoltre, l'offerta è prevalentemente continuativa e non occasionale, con il 41,3% delle unità disponibili per l'affitto tutti i giorni dell'anno¹⁵¹.

Proprio tali criticità, del tutto sovrapponibili a quelli tipici delle città d'arte e a più alta densità turistica di tutto il mondo, hanno spinto, nel caso di specie, gli organi di governo della municipalità fiorentina ad esercitare i propri poteri di pianificazione urbanistica con l'espresso obiettivo di contenere le ricadute negative del fenomeno del sovraffollamento turistico del centro storico e, al contempo, di rafforzare la permanenza della residenza stanziale favorendo la vivibilità e la fruibilità degli spazi urbani¹⁵². In questa prospettiva, la deliberazione del Consiglio Comunale n. 40 del 2 ottobre 2023 individua una pluralità di esternalità negative riconducibili, in sintesi, a tre principali ambiti: il

¹⁴⁸ ReportAziende.it, *Indagine sul mercato degli affitti brevi: Firenze, offerta cresciuta del 40% in cinque anni*, studio sul mercato degli affitti brevi in Italia, 21 ottobre 2025, disponibile online: <https://www.gallitorrini.com/comunicati/firenze-lindagine-sugli-affitti-brevi-offerta-cresciuta-del-40-in-cinque-anni/>.

¹⁴⁹ A. Preiti, *Overtourism: Focus su Firenze*, report di ricerca, 22 dicembre 2023, disponibile online: https://www.sociometrica.it/sites/default/files/Report_Overtourism_Focus_su_Firenze.pdf.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Comune di Firenze, *Delibera del Consiglio comunale 2 ottobre 2023, n. 40*, recante modifiche alla disciplina delle locazioni turistiche brevi nel centro storico.

deterioramento dell'equilibrio socio-demografico del centro storico, determinato dall'espulsione della popolazione residente e dalla progressiva sostituzione delle attività economiche tradizionali; la distorsione del mercato immobiliare, manifestata nell'aumento dei valori fondiari e nella contestuale riduzione dell'offerta abitativa destinata alla residenza stanziale; nonché l'aggravio sul sistema urbano nel suo complesso, sotto il profilo infrastrutturale, ambientale e finanziario, con particolare riferimento al sovraccarico delle reti di mobilità e dei servizi pubblici, all'incremento della spesa comunale per il decoro e la pulizia e al peggioramento delle condizioni di inquinamento e di sicurezza urbana.

3.3.1. La Variante alle Norme Tecniche di Attuazione del Regolamento Urbanistico.

Per affrontare le emergenze sopra indicate, il Comune di Firenze, pur nella consapevole assenza di una disciplina di rango primario e prima della attuale e più organica disciplina comunale, ha ritenuto *«necessario e urgente intervenire sull'irreversibilità degli effetti distorsivi tratteggiati con una regolamentazione comunale capace di mitigare l'impatto del turismo di massa sulla residenzialità»*¹⁵³. In tale quadro si colloca l'adozione una variante alle Norme Tecniche di Attuazione del Regolamento Urbanistico in materia di locazioni turistiche brevi, volta a conferire rilevanza urbanistica a un fenomeno sino ad ora ricondotto prevalentemente alla sfera privatistica. Le modifiche intervengono con due disposizioni, una sulla destinazione d'uso e una sul divieto di insediamento in alcune aree di attività per la locazione turistica. In particolare, l'art. 19 delle Norme Tecniche di Attuazione (n.t.a.) introduce, all'interno della categoria generale della "residenza", una specifica articolazione definita *"residenza temporanea"*, che include esplicitamente la sottocategoria delle locazioni turistiche brevi. Tale operazione è fondamentale perché qualifica la locazione breve non più come una mera modalità di godimento del bene residenziale, ma come una specifica destinazione d'uso urbanisticamente

¹⁵³ Comune di Firenze, Delibera del Consiglio comunale 2 ottobre 2023, n. 40, recante modifiche alla disciplina delle locazioni turistiche brevi nel centro storico.

rilevante. Coerentemente, l'art. 65 delle n.t.a., relativo alla disciplina del "Nucleo Storico (Zona A)", introduce il divieto espresso di insediamento dell'uso per residenza *temporanea*, come individuato al comma 3.1 dell'art. 19 delle Norme Tecniche di Attuazione¹⁵⁴. La deliberazione, tuttavia e come ampiamente prevedibile nello scontro tra diversi interessi in conflitto, veniva impugnata da una pluralità di proprietari di appartamenti a Firenze davanti il Tar per la Toscana che, tuttavia, con sentenza n. 867 del 10 luglio 2024, dichiarava la improcedibilità dei ricorsi per sopravvenuta carenza di interesse senza, pertanto, entrare nel merito delle censure formulate. Il Tribunale ha ritenuto, infatti, che l'approvazione - intervenuta nella pendenza del giudizio - dei nuovi strumenti urbanistici generali (Piano Strutturale e Piano Operativo), sebbene ancora non efficaci e caratterizzate dallo stralcio delle norme che introducevano il divieto per le locazioni brevi, avesse reso la precedente variante al Regolamento Urbanistico, oggetto del ricorso, superata e priva di attualità.

3.3.2. Il Regolamento per le locazioni turistiche brevi della Città di Firenze: il dovere di tutela di un patrimonio culturale dell'Umanità. La Convenzione Faro e il Regolamento (UE) 2024/1028

Il Comune di Firenze - peraltro, primo in Italia a adottare una disciplina organica in materia - all'indomani dell'approvazione del Testo Unico del Turismo con legge regionale n. 61/2024 e, in particolare, dell'art. 59 della stessa legge, non tarda a darvi pratica attuazione e nella seduta del Consiglio Comunale del 5 maggio 2025 approva uno specifico regolamento per le locazioni brevi, in *continuità progressiva* con la precedente variante alle Norme Tecniche di attuazione del 2023.

La delibera del Consiglio Comunale, prima ancora dello stesso regolamento adottato, costituisce una sorta di *cahiers de doléances* che la municipalità della Città assume su di sé con l'obiettivo di esplicito di farvi fronte. Dalla lettura della

¹⁵⁴ Comune di Firenze, art. 65, Norme Tecniche di Attuazione del Regolamento Urbanistico – "Ambito del nucleo storico (zona A)", online su: https://webru.comune.fi.it/normeru/Art_65_var00002_approv.pdf.

deliberazione del Consiglio Comunale emerge, infatti, una rappresentazione di tutte le esternalità negative dell'overtourism comuni alle città d'arte e, segnatamente, prodotte dalla crescita esponenziale delle locazioni brevi per finalità turistiche.

Nel caso di Firenze, si aggiunge, l'ulteriore onere per la specificità di essere custode di un centro storico inserito nella lista del patrimonio mondiale UNESCO dal 1982 e sottoposto ad apposito piano di gestione, ai sensi dell'articolo 3 della Legge 20 febbraio 2006, n. 77 (Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale», posti sotto la tutela dell'UNESCO)¹⁵⁵. Non sono causali, in tale contesto, i richiami a normative di valore sovranazionale contenuti nella deliberazione in argomento. In particolare, la “Convenzione di Faro”, ratificata dall'Italia con la legge n. 133 del 1 ottobre 2020, che identifica l'eredità culturale *«nell'insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato dell'interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi»*¹⁵⁶. Eredità a cui la convenzione associa il diritto, individuale e collettivo, a trarre beneficio dal patrimonio culturale e a contribuire al suo arricchimento e che impegna le parti della convenzione a - per quanto qui di più immediato interesse - ad arricchire i processi di sviluppo economico, politico, sociale e culturale e di pianificazione dell'uso del territorio, ricorrendo, ove necessario, a valutazioni di impatto sull'eredità culturale e adottando strategie di mitigazione dei danni¹⁵⁷. Ulteriore richiamo nella deliberazione da segnalare, anche per il crescente peso della fonte di provenienza, è al Regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio perché, pur riconoscendo il valore e il peso economico del turismo, ne evidenzia le criticità che la rapida diffusione degli affitti brevi offerti per il tramite di piattaforme digitali ricadono sulle comunità

¹⁵⁵ Infra Delib. Cons. Comunale Firenze n. 27/2025

¹⁵⁶ Consiglio d'Europa, Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società (Convenzione di Faro), Faro, 27 ottobre 2005, art. 2

¹⁵⁷ Consiglio d'Europa, Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società (Convenzione di Faro), Faro, 27 ottobre 2005, art. 8

locali. Tra le criticità evidenziate, il Regolamento (UE) 2024/1028 richiama la riduzione della disponibilità di alloggi destinati alla locazione a lungo termine, nonché l'aumento dei canoni di locazione e dei prezzi delle abitazioni. In tale prospettiva, l'atto persegue la finalità di affrontare la mancanza di informazioni affidabili sui servizi di locazione di alloggi a breve termine - quali l'identità del locatore, il luogo di offerta e la durata del servizio - che rende difficile per le autorità pubbliche valutare l'impatto effettivo di tali attività e, conseguentemente, elaborare e attuare risposte politiche adeguate e proporzionate.

Il regolamento viene adottato, come già accennato, in attuazione dell'art. 59, comma 1, della Legge Regionale Toscana 31 dicembre 2024, n. 6 - dichiarato legittimo dalla Corte Costituzionale - che attribuisce ai Comuni la competenza a definire, tramite apposito regolamento, criteri e limiti specifici per l'esercizio delle attività di locazione breve per finalità turistiche. In tale contesto normativo, il Consiglio Comunale ha scelto di ricorrere a *strumenti di natura spiccatamente urbanistica* superando (solo in parte) le numerose critiche alla timidezza con la quale i comuni hanno esercitato i propri poteri in materia di pianificazione del territorio per limitare le conseguenze dell'overtourism sull'assetto urbano delle città, probabilmente smarriti nei complicati incroci tra le diverse competenze in materia di locazioni brevi.

Uno degli elementi centrali della disciplina introdotta dal regolamento è rappresentato dall'istituzione di un vero e proprio *regime autorizzatorio* per l'esercizio dell'attività di locazione turistica breve. Quest'ultima è, infatti, subordinata al rilascio, per ciascuna unità immobiliare che si intenda destinare a tale uso, di un'autorizzazione di durata quinquennale in favore del proprietario dell'immobile. La scelta dell'Amministrazione Comunale si pone in coerenza con la normativa regionale vigente e con i pronunciamenti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di libertà di stabilimento e prestazione dei servizi, ma segna al contempo un significativo inasprimento rispetto al quadro previgente.

Accanto al profilo autorizzatorio, il regolamento interviene anche sulle caratteristiche dimensionali e funzionali degli immobili destinabili alla locazione

turistica breve. In particolare, viene stabilito che tale attività possa essere svolta *esclusivamente* in immobili avente le caratteristiche della civile abitazione e viene fissata, ai fini del rilascio dell'autorizzazione, una superficie minima dell'alloggio pari a 28 metri quadrati di superficie utile lorda¹⁵⁸. Tale previsione si affianca agli ulteriori requisiti richiesti ai fini del rilascio dell'autorizzazione, relativi al rapporto tra superficie dell'immobile e numero di ospiti ammessi, così come previsti dall'art. 59, comma 3, lettere b) e c), della legge regionale, nonché dai Regolamenti Urbanistico e Edilizio vigenti. La fissazione di una soglia minima dimensionale appare funzionale a confermare la destinazione residenziale degli immobili e a circoscrivere l'esercizio dell'attività entro i limiti ritenuti compatibili con l'assetto urbano

Ulteriore profilo disciplinato dal regolamento è costituito dall'istituzione del *Registro Comunale delle Locazioni Turistiche*, prevista dall'art.5. L'accesso al registro è subordinato al rilascio dell'autorizzazione e l'iscrizione non preclude l'uso dell'alloggio per altre forme di locazione né il suo impiego come residenza. Il regolamento prevede, tuttavia, la cancellazione automatica dal registro in caso di decadenza dell'autorizzazione, che può intervenire in una pluralità di ipotesi normativamente individuate. Tra queste rientrano il mancato ripristino dei requisiti entro il termine assegnato, l'inattività dell'alloggio per oltre 12 mesi consecutivi, la mancata osservanza delle prescrizioni regolamentari per lo svolgimento dell'attività, nonché il raggiungimento di tre sanzioni nell'arco di cinque anni. Ulteriori cause di cancellazione sono rappresentate dalle violazioni dell'imposta di soggiorno e l'utilizzo di forme di lavoro irregolari accertate con provvedimento definitivo.

Il regolamento disegna un articolato *sistema sanzionatorio e di decadenze*. Per le violazioni del regolamento è prevista (art. 11) una pluralità di sanzioni di natura solidale tra il proprietario dell'immobile ed il soggetto incaricato della gestione dell'attività, qualora quest'ultimo sia diverso dal proprietario o da altro soggetto titolare di un diritto idoneo a disporre dell'immobile. Tale previsione

¹⁵⁸Art. 6, *Regolamento per le locazioni turistiche brevi*, approvato con deliberazione del Consiglio comunale del 5 maggio 2025, n. 27. Disponibile su: https://amministrazionetrasparente.comune.firenze.it/system/files/2025-06/20062025_Regolamento%20locazioni%20turistiche%20brevi.pdf

mira a garantire l'effettività delle prescrizioni regolamentari, coinvolgendo congiuntamente i soggetti che, a vario titolo, concorrono allo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve.

Particolarmente incisiva è, poi, la disciplina delle limitazioni territoriali. Il regolamento, avvalendosi delle facoltà previste dall'art. 59 del Testo Unico del Turismo, introduce, infatti, una espressa limitazione allo svolgimento dell'attività nelle aree maggiormente colpite dal fenomeno delle locazioni brevi, con specifico riferimento alle aree ricomprese nel perimetro UNESCO. In tali zone, il numero delle attività di locazione breve per finalità turistiche, anche se svolte in forma imprenditoriale, viene limitato alle unità immobiliari che risultavano già regolarmente destinate a tale attività nel corso dell'anno 2024, in conformità alla normativa vigente. Il regolamento attribuisce, inoltre, all'Amministrazione la possibilità di individuare ulteriori criteri e limiti relativi al Nucleo Storico (Zona A), nonché di estendere tali limitazioni ad altre aree o zone omogenee del territorio comunale.

Il regolamento - come era nelle previsioni - è stato già oggetto di impugnazione davanti il TAR della Toscana e ora, mentre si scrive, si è in attesa della sua trattazione. Le censure prospettate si inseriscono nel solco delle tradizionali contestazioni rivolte agli atti regolatori comunali adottati in materia, fondate sull'assunto secondo cui l'intervento comunale inciderebbe su un ambito ritenuto, da più parti, rientrante nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile. Dalla sua, tuttavia, il Comune può vantare la recentissima sentenza della Corte Costituzionale n. 186 di dicembre del 2025 e la consolidata giurisprudenza del giudice amministrativo che ha ritenuto la legittimità dei provvedimenti limitativi del diritto di proprietà e della libera iniziativa economica a tutela della finalità sociale perseguita dai provvedimenti purché adottati nel rispetto dei *«principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione»*¹⁵⁹. Senza sottacere, infine, che le misure adottate rientrano nel potere di pianificazione del territorio che per la giurisprudenza *«deve essere rettamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi*

¹⁵⁹Corte cost., sent. 16 dicembre 2025, n. 186.

di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che realizzi anche finalità economico - sociali della comunità locale (non in contrasto, ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati»¹⁶⁰.

3.4. Gli interventi del comune Bologna: destinazione d'uso e superficie minima

Bologna, pur con dimensioni più limitate rispetto ad altre città, ha subito e subisce gli effetti negativi dell'overtourism. Il *New York Times*, parlando di sovraffollamento turistico, ha definito Bologna “*a tourist hell*”, un “*inferno turistico*” seguendo «*la tradizione di alcune città italiane, Venezia, Firenze e Milano in testa (Roma dopo tutto è più grande) e di quelle europee come Barcellona, Amsterdam, Parigi*», salvo, tuttavia, ritornare sui propri passi e inserirla più recentemente tra i luoghi di maggiore pregio dove trascorrere un fine settimana¹⁶¹.

Tornando prontamente sul fronte degli affitti brevi, i numeri restituiscono all'osservatore una crescita importante con un rilevante impatto sul tessuto urbano che ha generato, in particolare, significative tensioni tra l'esigenza di tutelare la residenzialità stabile e la libertà di iniziativa economica dei proprietari di immobili. A darne conto sono i numeri delle presenze turistiche in città e degli alloggi destinati alle locazioni brevi che misurano, ad un tempo, le dimensioni di un segmento importante nella sua economia e, dall'altro, segnalano la necessità di un'azione di governo capace di assumere provvedimenti

¹⁶⁰Ufficio del Massimario della Giustizia amministrativa, Rassegna monotematica di giurisprudenza, a cura di L. Marzano, *Governo del territorio. Parte seconda. Strumenti urbanistici*, Consiglio di Stato; Cons. Stato, sez. IV, 24 gennaio 2023, n. 765; 11 aprile 2022, n. 2700; 31 gennaio 2017, n. 403; 3 novembre 2016, n. 4599; 5 settembre 2016, n. 3806; 25 maggio 2016, n. 2221; 10 maggio 2012, n. 2710; 4 marzo 2003, n. 1197.

¹⁶¹B. Cucci, *New York Times processa Bologna: “Inferno turistico, il cibo si è preso tutto”*, in *Il Resto del Carlino*, 9 agosto 2024, disponibile su: <https://www.ilrestodelcarlino.it/bologna/cultura/new-york-times-bologna-inferno-turistico-3c922870>).

amministrativi che contemperino esigenze diverse e non sempre conciliabili tra loro.

Qualche numero: Nei primi otto mesi del 2025 Bologna registra una crescita solida del turismo con 1.455.589 arrivi e 3.368.257 pernottamenti con un incremento rispetto allo stesso periodo del 2024 rispettivamente del 7.6 e dell'8%. Di tali presenze il 61% è costituito da visitatori stranieri.¹⁶² Nella città si contano 420.000 unità immobiliari, di cui 229.000 residenziali (55%) e dalla mappatura elaborata dal Comune sui dati Inside Airbnb emerge una presenza consistente di alloggi destinati alle locazioni turistiche insieme a un costante aumento del costo medio per notte. Da tale dinamica, alimentata dalla maggiore redditività degli immobili destinati agli affitti brevi, derivano le conseguenze di più rilevante impatto sociale, tra cui l'espulsione della residenzialità storica dai centri urbani e le crescenti difficoltà, per residenti, studenti e lavoratori, nel reperire alloggi a canoni accessibili.

3.4.1. La variante al PUG e le modifiche al Regolamento Edilizio

In tale scenario, sull'esempio di altre grandi realtà urbane italiane ed europee, il Comune di Bologna, ancor prima della legge n.10/2025, adotta con la deliberazione del Consiglio Comunale P.G. n. 244433/2024 una propria disciplina regolamentare che interviene sull'attività di locazione breve con la finalità espressa della difesa dell'abitabilità e dei caratteri della città storica attraverso «elementi di regolazione e limitazione delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie al fine di contenere fenomeni che contrastano l'accesso alla casa e la residenza permanente nella città storica e che modificano in modo irreversibile i suoi caratteri»¹⁶³.

Anche qui, il Comune interviene nell'esercizio dei poteri propri di pianificazione del territorio introducendo strumenti di natura tipicamente urbanistica, adottando

¹⁶² Dati tratti dal Sito Ufficiale del Turismo di Bologna <https://www.bolognawelcome.com/it/area-stampa/comunicato-primi-otto-mesi-2025-turismo-a-bologna-crescita>

¹⁶³ Comune di Bologna, Delibera del Consiglio comunale, P.G. n. 244433/2024.

una variante generale al Piano Urbanistico Generale (PUG) e contestualmente modificando il Regolamento Edilizio con la introduzione di due importanti innovazioni.

La prima concerne l'istituzione della *sottocategoria funzionale B3*, collocata all'interno della *Categoria Funzionale B (Turistico-Ricettiva)*. Tale sottocategoria B3 è espressamente riferita alle attività turistiche svolte in unità immobiliari a destinazione abitativa e ricomprende, in via esemplificativa e non esaustiva, affittacamere, case e appartamenti per vacanze, appartamenti ammobiliati per uso turistico, attività saltuarie di alloggio e prima colazione, nonché le attività di locazione per finalità turistiche o di locazione breve. La creazione della sottocategoria funzionale B3 - che in qualche modo anticipa la scelta che un anno dopo compirà il legislatore regionale istituendo una specifica destinazione d'uso denominata "locazione breve" - non configura una nuova e autonoma destinazione d'uso urbanistica ma, invece, una specificazione funzionale all'interno della più ampia destinazione turistico-ricettiva già prevista dall'ordinamento urbanistico. Essa si pone, pertanto, come declinazione differenziata della medesima destinazione d'uso, finalizzata a regolamentare il particolare fenomeno delle locazioni turistiche in immobili residenziali senza determinare una frattura rispetto al quadro delle categorie funzionali delineato dall'art. 23-ter del DPR n. 380/2001.

La seconda innovazione introdotta dal Regolamento Edilizio riguarda il requisito dell'alloggio minimo. Per le unità immobiliari abitative nel tessuto della Città Storica destinate ad uso turistico-ricettivo B3, viene ora previsto il requisito di una *superficie utile (SU)* non inferiore a 50 mq, salvo deroghe specifiche. Tali deroghe sono ammesse, tra l'altro, in presenza di una dotazione minima funzionale degli spazi (camera doppia, camera singola, soggiorno con angolo cottura o soggiorno più cucina e servizio igienico dimensionati sui minimi normativi), nonché nei casi di possibilità di frazionamento di unità immobiliari legittimamente esistenti con superficie utile compresa tra 80 e 100 mq.

3.4.2. Il contenzioso giurisdizionale e le pronunce del giudice amministrativo.

Gli interventi regolatori del Comune di Bologna, tuttavia, come già per altri interventi regolatori dei Comuni in diverse regioni italiane, ha incontrato la resistenza dei proprietari degli immobili destinati all'attività di locazione breve per finalità turistiche che li hanno impugnati davanti il Giudice Amministrativo. Cuore delle contestazioni ancora, in particolare, la lesione della libertà di iniziativa economica e del diritto di proprietà di cui agli articoli 41 e 42 della Costituzione e l'invasione di competenze riservate, nel caso di specie, alla Regione ai sensi dell'art. 117 Cost. e la stessa ragionevolezza dei provvedimenti. Il giudice amministrativo della città felsinea ha confermato la legittimità dei provvedimenti impugnati in coerenza con un orientamento ormai consolidato in giurisprudenza. In particolare, sull'annosa delimitazione delle competenze tra diversi livelli di governo, il TAR dell'Emilia Romagna, Sez. II, n. 308/2025, nel confermare la legittimità dei provvedimenti impugnati adottati nell'esercizio dei poteri attribuiti ai comuni in materia di pianificazione del territorio, non ha mancato di fare riferimento all'insegnamento della Corte Costituzionale evidenziato con la sentenza n. 94/2024, secondo cui *«il fenomeno delle locazioni turistiche non è riconducibile esclusivamente all'ordinamento civile (avuto riguardo al contratto stipulato tra locatore e locatario), ovvero alla tutela della libertà di iniziativa economica (connessa allo sfruttamento del bene), ma anche al governo del territorio. Sicché, laddove è funzionale alla ordinata pianificazione del territorio, la regolamentazione di questo fenomeno rientra nella potestà legislativa delle Regioni, e, a cascata, ricade nelle competenze amministrative assegnate dalla legge ai Comuni»*¹⁶⁴.

Per altro verso, con riferimento alla legittimità della istituzione della sottocategoria B3, il giudice ne afferma la legittimità poiché riconducibile alla categoria turistico-ricettiva prevista dall'art. 23-ter del DPR n. 380/2001 ed è coerente con la normativa regionale che consente agli strumenti urbanistici di

¹⁶⁴ Corte cost., sent. 18 aprile 2024, n. 94

individuare specifiche destinazioni d'uso, anche di ospitalità turistica in unità abitative, soprattutto nel centro storico.

Anche la previsione di una *superficie minima degli alloggi destinati all'ospitalità turistica nella città storica* è ritenuta legittima in quanto rientra nell'ampio potere regolamentare attribuito ai Comuni dal combinato disposto degli articoli 2, comma 4, e 4, comma 1, del D.P.R. n. 380 del 2001. Tale potere, nella decisione del TAR, «non è limitato alla individuazione delle regole tecniche cui deve attenersi l'attività costruttiva, ma comprende la facoltà di porre limiti al dimensionamento degli alloggi»¹⁶⁵. Di particolare interesse, inoltre, il riferimento del giudice amministrativo - che conferma il peso che il tema ha nell'adozione delle scelte urbanistiche e anche nelle decisioni dei giudici - alla ratio della norma, finalizzata a contenere il proliferare delle attività ricettive e a tutelare la funzione residenziale della nuova normativa limitativa. Tale limitazione è espressione della discrezionalità urbanistica comunale e costituisce una scelta non irragionevole e sottratta al sindacato giurisdizionale. Sul punto così il giudice felsineo conclude: «il Comune di Bologna non ha posto un divieto assoluto di svolgimento delle attività di affittacamere, locazione di case e appartamenti per vacanza, locazione di appartamenti ammobiliati per uso turistico, di fornitura saltuaria di alloggio e prima colazione, ma solo una limitazione ragionevole, al fine di consentire - come documentato in atti - l'accesso all'abitazione in città storica anche a fasce di popolazione (studenti fuori sede, single, lavoratori che rientrano nei luoghi di residenza durante i fine settimana) che altrimenti rischierebbero di essere tagliati fuori dal mercato ed evitare così lo spopolamento del centro»¹⁶⁶. Va, infine, rilevato, tuttavia, che la sentenza n. 308/2025 veniva annullata dal Consiglio di Stato per profili procedurali avendo ritenuto che le modifiche introdotte nella fase di adozione del Piano costituivano, infatti, *modifiche sostanziali* e non meri aggiustamenti tecnici che per la loro portata generale e fortemente innovativa, avrebbero richiesto la ripubblicazione ai sensi dell'art. 43 L.R. Emilia-Romagna n. 24/2017¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Cons. Stato, Sez. IV, 10 luglio 2023, n. 6715, in *Foro it.*, 2023, 10, p. 462.

¹⁶⁶ Cfr. T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, Sez. II, Sent., 31 marzo 2025, n. 307.

¹⁶⁷ Consiglio di Stato, Sez. V, n. 103 61/2025.

3.5. Il contrasto all’overtourism in prospettiva comparata: le esperienze di Berlino e Barcellona

Il fenomeno dell’overtourism e la diffusione delle locazioni turistiche brevi, rappresentano, dunque e come evidenziato più volte, una sfida sempre più rilevante per numerose città caratterizzate da un’elevata attrattività turistica e da un patrimonio urbano di particolare pregio. Se Venezia, Firenze e Bologna rappresentano dei casi emblematici - a livello nazionale - di città sovraffollate, va evidenziato come anche altre città europee stiano affrontando problematiche simili, con approcci, spesso, diametralmente opposti: si pensi, ad esempio, a Parigi, Barcellona, Amsterdam o Berlino.

3.5.1. Berlino: un modello rigido e, per certi versi, repressivo delle locazioni

La regolamentazione delle locazioni turistiche brevi adottata a Berlino rappresenta uno degli esempi più rigorosi di intervento pubblico volto a contenere gli effetti dell’overtourism e a tutelare la disponibilità di alloggi destinati alla residenzialità stabile. Il sistema si fonda su un quadro normativo articolato che combina leggi specifiche, come la *Zweckentfremdungsverbot-Gesetz (ZwVbG)*, con meccanismi di pianificazione urbanistica, consentendo un intervento calibrato sulle diverse esigenze dei quartieri cittadini¹⁶⁸.

In particolare, la legge sul divieto di uso improprio degli alloggi residenziali (*ZwVbG*), entrata in vigore nel 2014 e successivamente modificata per adeguarsi alla crescente diffusione degli affitti a breve termine, ha l’obiettivo principale di *prevenire* la sottrazione di abitazioni al mercato residenziale a lungo termine e contrastare la trasformazione turistica di interi quartieri urbani. L’intervento normativo prevede che lo spazio abitativo del Land di Berlino o in singoli distretti, per scopi diversi da quello abitativo, è consentito solo previa

¹⁶⁸ E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, fasc. 1, 2025, p. 11 ss.

autorizzazione dell'autorità distrettuale competente¹⁶⁹. Tale autorizzazione può essere concessa - su richiesta dell'interessato - *esclusivamente* qualora interessi pubblici prevalenti o interessi privati meritevoli di tutela risultino superiori all'interesse pubblico alla conservazione dello spazio abitativo interessato, oppure qualora la perdita di alloggi sia compensata dalla creazione di adeguati spazi abitativi sostitutivi¹⁷⁰. Il regime autorizzatorio è caratterizzato da una notevole rigidità. L'autorizzazione, infatti può essere concessa per un periodo limitato e subordinata a specifiche condizioni, tra cui l'obbligo di versare contributi destinati alla realizzazione di nuovi alloggi residenziali. Inoltre, essa è generalmente collegata a una determinata persona, spazio o scopo, perdendo automaticamente efficacia in caso di cambio degli aventi diritto all'uso o con la modifica dell'uso autorizzato¹⁷¹.

Accanto alla disciplina autorizzatoria, la normativa di Berlino prevede un *sistema di registrazione obbligatoria* per chiunque intenda locare un immobile per brevi periodi. Dal 2018, infatti, sia gli operatori imprenditoriali sia i privati devono ottenere un numero di registrazione, che dal marzo 2024 deve essere indicato in tutte le inserzioni pubblicate sulle piattaforme online. In assenza di tale numero è possibile offrire esclusivamente locazioni a lungo termine.

La normativa berlinese distingue, inoltre, tra attività svolta in forma imprenditoriale e locazione occasionale da parte di soggetti privati. Nel primo caso, l'attività è sempre subordinata al rilascio dell'autorizzazione e soggetta a obblighi fiscali e contributivi più stringenti. Nel secondo caso, invece, è consentito affittare una parte della propria abitazione principale senza autorizzazione, purché la superficie locata non superi il 49% della superficie complessiva dell'immobile. Qualora tale limite venga superato, anche l'attività del privato ricade nel regime autorizzatorio. È inoltre prevista, per gli affitti brevi della *prima casa*, una procedura di registrazione semplificata e gratuita. Una disciplina particolarmente restrittiva riguarda, invece, le *seconde case*, per le quali la normativa stabilisce un limite massimo di 90 giorni all'anno di locazione turistica. Tale previsione ha avuto un impatto significativo sul mercato

¹⁶⁹ Ibidem.

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ Ibidem.

immobiliare locale, scoraggiando molti proprietari dall'utilizzare gli immobili per affitti brevi e favorendo il ritorno degli stessi sul mercato delle locazioni residenziali.

Il modello berlinese si caratterizza, inoltre, per l'intensità dei controlli amministrativi e per la severità del regime sanzionatorio. Le violazioni della normativa possono comportare sanzioni amministrative fino a 500.000 euro, oltre alla di nominare un amministratore fiduciario incaricato di riportare sul mercato residenziale le unità abitative utilizzate in modo improprio¹⁷².

Nel complesso, il modello berlinese evidenzia una chiara scelta di politica urbana: attribuire una netta prevalenza alla tutela della funzione abitativa della città rispetto agli interessi economici connessi allo sfruttamento turistico degli immobili.

3.5.2. Berlino e Venezia: due modelli opposti di regolamentazione degli affitti brevi

Pur nella consapevolezza delle profonde differenze urbanistiche e geografiche tra Berlino e Venezia, il confronto tra le due esperienze appare particolarmente significativo per comprendere le diverse strategie adottate dalle amministrazioni locali nel governo del fenomeno delle locazioni turistiche brevi.

Entrambe le città dispongono di margini regolatori relativamente ampi, ma hanno sviluppato politiche profondamente diverse. Berlino rappresenta, infatti, uno degli esempi più noti di regolamentazione restrittiva degli affitti brevi, mentre Venezia ha finora adottato un approccio più moderato e meno incisivo.

Come si è visto, il modello berlinese si fonda su un sistema fortemente limitativo, che pone un tetto massimo di novanta giorni l'anno alle locazioni brevi di seconde case, subordinandolo, inoltre, ad apposita autorizzazione amministrativa. Il rilascio di tale autorizzazione non costituisce una mera formalità. Uno studio condotto sull'impatto della normativa berlinese ha evidenziato come, nei primi mesi successivi alla fine del periodo transitorio

¹⁷² E. Furioli, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 1, 2025, p. 11 ss.

previsto dalla legge, il numero di permessi concessi fosse estremamente ridotto. Secondo i dati della *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen*, (Amministrazione del Senato per lo sviluppo urbano, l'edilizia e l'abitazione), uno dei dipartimenti specializzati del Senato di Berlino responsabile della pianificazione urbana, della politica edilizia e abitativa della città, alla fine di settembre 2016 erano state presentate oltre 2500 domande di autorizzazione, di cui solo 58 sono state approvate¹⁷³. Dalla normativa della città di Berlino risulta chiaro come il legislatore abbia concepito come un vero e proprio divieto repressivo con riserva di autorizzazione, finalizzato a prevenire la sottrazione di abitazioni al mercato residenziale. In questo senso si è espresso anche il Tribunale amministrativo di Berlino, affermando che la normativa mira a impedire in via generale l'appropriazione indebita dello spazio abitativo.

Diversamente, la regolamentazione adottata nel contesto veneziano appare molto meno incisiva nel limitare il fenomeno delle locazioni turistiche brevi. Le misure finora introdotte e, in parte in itinere, non prevedono, infatti, restrizioni equiparabili a quelle del modello berlinese, dato che il limite temporale di 120 giorni fissato per le attività di locazione turistica risulta, come si è visto, facilmente superabile nella pratica.

Occorre, tuttavia, riconoscere che l'eventuale trasposizione del modello berlinese nel contesto italiano presenterebbe numerose criticità. In primo luogo, l'assetto (incerto) delle competenze legislative in materia di turismo e governo del territorio limita la possibilità per le amministrazioni comunali di adottare autonomamente regolamentazioni così restrittive. In secondo luogo, fattori culturali e socioeconomici incidono in modo significativo sull'effettiva applicabilità di tali misure. Nel contesto tedesco, infatti, il forte senso civico e il rispetto delle normative urbanistiche favoriscono l'attuazione di regolamenti particolarmente rigorosi. In Italia, al contrario, ci si trova in un contesto meno incline ad accettare restrizioni percepite come lesive della proprietà privata. può generare forti da gruppi di interesse economico nel settore turistico e

¹⁷³E. Furioli, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 1, 2025, p. 11 ss.

immobiliare cui si aggiunge, a ostacolare l'introduzione di modelli rigidi come quello adottato da Berlino, l'influenza di numerosi gruppi di interesse¹⁷⁴.

Alla luce di tali considerazioni, il modello berlinese rappresenta senza dubbio un punto di riferimento significativo nel dibattito europeo sulla regolamentazione delle locazioni turistiche brevi. Tuttavia, la sua eventuale applicazione nel contesto italiano richiederebbe non solo interventi normativi di ampia portata, ma anche un rafforzamento dei sistemi di controllo amministrativo e una più ampia evoluzione culturale nella percezione del rapporto tra diritto di proprietà e interesse pubblico alla tutela della residenzialità urbana.

3.5.3. Il contrasto all'overtourism nella città di Barcellona

Tra le esperienze europee più significative nel contrasto all'overtourism, quella di Barcellona assume un rilievo fondamentale, in quanto caratterizzata da un approccio normativo sempre più incisivo e strutturato, fondato sull'integrazione tra strumenti urbanistici e politiche abitative. La città catalana, infatti, rappresenta uno dei contesti in cui gli effetti della turistificazione si sono manifestati con maggiore evidenza, incidendo profondamente sull'equilibrio tra funzione residenziale e sviluppo economico legato al turismo.

Già a partire dal 2014, l'amministrazione comunale ha introdotto una moratoria sul rilascio di nuove licenze per gli alloggi turistici, segnando l'avvio di una politica volta a contenere l'espansione incontrollata delle locazioni brevi¹⁷⁵. Tale indirizzo è stato successivamente rafforzato attraverso strumenti di pianificazione urbanistica, tra cui il Plan Especial Urbanístico de Alojamientos Turísticos o *PEUAT* (piano urbanistico speciale per la ricettività turistica), che ha introdotto un sistema di "zonizzazione funzionale" finalizzato a limitare la concentrazione delle strutture ricettive nelle aree maggiormente interessate dai flussi turistici¹⁷⁶.

¹⁷⁴ E. Furiosi, *Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 1, 2025, p. 11 ss.

¹⁷⁵ Airbnb, *Appello a Barcellona a ripensare le politiche per gli affitti brevi*, Airbnb News, 2019. disponibile su: https://news.airbnb.com/it/appello-a-barcellona-a-ripensare-le-politiche-per-gli-affitti-brevi/?utm_source=chatgpt.com.

¹⁷⁶ <https://ajuntament.barcelona.cat/pla-allotjaments-turistics/ca>.

L'evoluzione più recente della politica urbana di Barcellona evidenzia un ulteriore salto di qualità, segnato dall'adozione di misure particolarmente restrittive. In particolare, l'amministrazione comunale ha annunciato l'intenzione di non rinnovare le oltre 10.000 licenze attualmente esistenti per gli affitti brevi, con l'obiettivo di eliminare progressivamente tali attività entro il 2028¹⁷⁷. Tale intervento si inserisce in una più ampia strategia volta a contrastare la crisi abitativa che affligge la città, caratterizzata da un significativo aumento dei prezzi degli immobili e da una crescente difficoltà per i residenti di accedere al mercato delle locazioni¹⁷⁸.

La ratio di tali misure risiede, dunque, nella consapevolezza che la diffusione delle locazioni turistiche brevi ha contribuito in modo significativo alla sottrazione di alloggi dal mercato residenziale tradizionale, alimentando fenomeni di espulsione della popolazione residente e di trasformazione dei quartieri storici in spazi prevalentemente destinati al consumo turistico. In questo senso, il cosiddetto "modello Barcellona" si configura come un tentativo di riaffermare la prevalenza del diritto all'abitazione rispetto agli interessi economici connessi allo sfruttamento turistico degli immobili¹⁷⁹.

L'approccio adottato dalla città catalana si distingue inoltre per l'intensità dell'azione amministrativa in termini di controlli e sanzioni. Negli ultimi anni, infatti, il Comune ha disposto la chiusura di migliaia di appartamenti turistici irregolari, accompagnando le misure regolatorie con un rafforzamento delle attività di vigilanza e repressione degli abusi.

Particolarmente rilevante, tra gli strumenti sperimentati dalla città di Barcellona per far fronte al sovraffollamento turistico, è l'aumento della tassa di soggiorno (*Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos - IEET*), che risulta

¹⁷⁷ Lonely Planet, *Barcellona contro l'overtourism: la stretta radicale sugli affitti brevi nella città catalana*, Lonely Planet Italia (2025). Disponibile su: <https://www.lonelyplanetitalia.it/articoli/costume-e-societa/barcellona-contro-l-overtourism-la-stretta-radicale-sugli-affitti-brevi-nella-citta-catalana>.

¹⁷⁸ A. Facchini, *Turismo di massa, affitti brevi, crisi abitativa: il caso Barcellona e cosa succede nelle città italiane*, Valigia Blu (2024). <https://www.valigiablu.it/citta-turismo-affitti-brevi-crisi-casa/>

¹⁷⁹ N. Bellini, *Il nuovo "modello Barcellona" contro il turismo degli affitti brevi partirà (forse) dal 2029*, Greenreport, 2024. Disponibile su: <https://www.greenreport.it/editoriale/1305-il-nuovo-modello-barcellona-contro-il-turismo-degli-affitti-brevi-partira-forse-dal-2029>.

essere una delle più alte tra le città europee. La tassa di soggiorno, a Barcellona, persegue diversi obiettivi, tra cui: il miglioramento e la manutenzione delle infrastrutture e dei servizi turistici, la promozione del turismo, il sostegno alla cultura locale e la promozione di uno sviluppo sostenibile. La tassa di soggiorno, che si applica a tutte le tipologie di pernottamento turistico, è obbligatoria per ogni notte trascorsa in città.

Anche gli interventi regolatori della Catalogna - come in Italia - sono stati fonte, tuttavia, di un importante contenzioso ed è interessante rilevare come proprio un precedente della Corte Costituzionale Spagnola, richiamato da quella italiana con la sentenza n. 186/202, abbia considerato necessari e legittimi i provvedimenti che limitano la destinazione ad uso turistico di immobili che sono stati classificati dalla pianificazione urbanistica come abitazioni abituali.

In conclusione, l'esperienza di Barcellona dimostra come la regolazione delle locazioni turistiche brevi possa assumere un ruolo centrale nelle politiche urbane contemporanee, configurandosi non solo come strumento di gestione dei flussi turistici, ma anche come leva fondamentale per il riequilibrio tra sviluppo economico e sostenibilità sociale del territorio urbano.

3.6. Considerazioni conclusive

Accade spesso, nei sistemi di governo complessi nei quali si incontrano e si sovrappongono diversi livelli di competenza e di responsabilità, che sfide importanti - più volte definite planetarie - bussino alle porte dei Comuni percepiti dai cittadini più vicini alle loro esigenze e maggiormente adeguati a fornire le risposte di governo più aderenti alla realtà. Non si è lontani dal vero, a giudizio di chi scrive, se si ritiene che i Comuni italiani e, in particolare, le città d'arte e i centri di maggiore vocazione turistica, abbiano "sentito" per primi la preoccupazione crescente di comunità minacciate dagli effetti distorsivi creati dall'overtourism. I Comuni, che pure hanno scontato nel tempo una incertezza dovuta all'assenza di chiari riferimenti normativi e un conflitto, ancora in corso, sui limiti delle competenze legislative per materia tra Stato e Regioni sulle materie che più interessano il contrasto all'overtourism, hanno conosciuto su tale

fronte un rinnovato protagonismo, finalmente fondato sull'esercizio consapevole delle loro competenze in materia di governo e di pianificazione del territorio. Ciò anche alla luce non solo di una accresciuta consapevolezza civica che spinge sulle decisioni dei governi locali, ma anche sulla base del consolidarsi di una giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto il fenomeno delle locazioni turistiche - per come evidenziato, in ultimo, nella sentenza della Corte Costituzionale n. 186/2025 - *«riconducibile anche al governo del territorio, sicché, «laddove è funzionale alla ordinata pianificazione del territorio, la regolamentazione di questo fenomeno rientra nella potestà legislativa delle Regioni, e, a cascata, ricade nelle competenze amministrative».*

Si muovono in questo contesto gli interventi esaminati dei tre grandi comuni italiani, Venezia, Firenze e Bologna. Tali città d'arte, hanno, infatti, adottato gli interventi regolatori nell'esercizio dei loro poteri di governo e di pianificazione del territorio abbandonando una impostazione che confinava la materia delle locazioni brevi per finalità turistiche nell'alveo dell'ordinamento civile e della libertà negoziale, riservato alla competenza esclusiva dello Stato. Non è mancata, nell'adozione degli atti regolatori, l'espressa assunzione della tutela del diritto all'abitazione *come valore costituzionalmente rilevante*, messo in discussione dall'utilizzo turistico incontrollato delle abitazioni residenziali che, nel tempo, oltre a determinare la sostanziale assimilazione della residenza alla funzione turistico-ricettiva, ha causato progressivi fenomeni di espulsione della popolazione dal centro storico verso la periferia, un aumento del valore degli immobili con la conseguente diminuzione della disponibilità di alloggi per la residenza stanziale e/o di un aumento insostenibile dei canoni di locazione per le fasce di popolazione a reddito più basso. In questa prospettiva, l'intervento comunale si giustifica - per come più volte affermato dalla giurisprudenza amministrativa - alla luce degli articoli 41 e 42 Cost., nella loro dimensione funzionale e sociale, nonché dell'art. 3 Cost., quale parametro di eguaglianza sostanziale nell'accesso ai diritti abitativi.

Tra gli strumenti di natura chiaramente urbanistica, i comuni hanno utilizzato la *destinazione d'uso urbanistica* per la sua rilevanza nel contrasto all'overtourism. Attraverso, infatti, la distinzione funzionale tra uso residenziale e uso

turistico-ricettivo, i comuni intervengono sulle dinamiche di trasformazione del tessuto urbano, prevenendo o, almeno, tentando di prevenire fenomeni di sostituzione funzionale incompatibili con la tutela della residenzialità.

Accanto alla finalità unitaria che li sostiene, emergono, tuttavia, elementi di significativa differenza. Cauti l'approccio di Venezia: nonostante, infatti, alla città l'art. 37-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, abbia attribuito il potere di introdurre, con proprie disposizioni regolamentari, limitazioni alla possibilità di destinare gli immobili privati alla locazione di breve per finalità turistica, il Comune ha fatto un uso prudente e progressivo degli strumenti urbanistici, nel tentativo di contemperare l'esigenza di tutela della residenzialità con la forte dipendenza economica della città dal turismo; lo stesso iter per l'adozione di un regolamento per le locazioni brevi, a distanza di anni, non si è ancora concluso e tutto cospira verso un rinvio alla nuova consiliatura che si aprirà a maggio del 2026. Firenze, invece, adotta - già prima della legge Reg. n. 61/2024 - una linea di intervento più selettiva, fondata su un regime autorizzatorio e su limitazioni territoriali per l'esercizio delle attività di locazione breve vietando il rilascio di nuove autorizzazioni nelle aree di pregio UNESCO ed esplicitando così il legame tra tutela del patrimonio culturale e diritto della comunità locale a preservare la funzione abitativa del centro storico. Bologna, infine, propone un modello tecnicamente più neutro ma non meno significativo, che utilizza la specificazione funzionale all'interno della categoria B3, e i requisiti dimensionali minimi (SU) per orientare il mercato senza ricorrere a divieti assoluti.

Una visione comparata con le esperienze di Barcellona e Berlino consente di ricondurle nella comune consapevolezza degli effetti negativi che la diffusione delle locazioni turistiche brevi produce sull'assetto urbano e sulla effettività di interessi collettivi primari quali: il diritto alla abitazione, la coesione sociale e la tutela del patrimonio culturale. Una consapevolezza che li spinge ad adottare dei provvedimenti che, anche qui, nel rispetto dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza, comportano legittime limitazioni della libertà di iniziativa economica e del diritto di proprietà in una logica di bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti. Se la base giustificativa dei provvedimenti è

comune, insieme ad altri punti di contatto emergono, tuttavia, anche significative differenze strutturali nei modelli regolatori e nel grado di incisività dell'intervento pubblico. Comune è la matrice urbanistica degli interventi adottati. In tale contesto, la locazione breve viene progressivamente sottratta a una regolazione esclusivamente privatistica per ritenerla, invece - nell'attuazione concreta e sul campo del principio di sussidiarietà - rilevante ai fini della pianificazione e riconoscendo, conseguentemente, agli stessi comuni un ruolo primario nella definizione dei limiti e delle condizioni di esercizio dell'attività. Nettamente più rigida è, invece, la regolamentazione adottata dalle città europee. Berlino e Barcellona hanno, infatti, un approccio marcatamente repressivo o sostanzialmente proibitivo, fondato su limiti temporali rigidi, moratorie generalizzate, mancato rinnovo delle licenze e, in prospettiva, sull'eliminazione progressiva delle locazioni brevi dal tessuto urbano. In tali contesti, la tutela del diritto all'abitazione viene assunta come interesse chiaramente prevalente, tale da giustificare restrizioni molto incisive e un forte rafforzamento dei poteri di controllo e sanzione dell'amministrazione.

Resta tuttavia evidente come gli interventi dei comuni, pur significativi e giuridicamente fondati, non possano che avere una portata necessariamente parziale nel governo del fenomeno dell'overtourism. E', infatti, nelle cose che tale fenomeno di dimensioni planetarie, favorito anche dalla diffusione esponenziale dell'home sharing con la conseguente nascita di nuovi colossi multinazionali nel campo della ricettività extra alberghiera, chiama la responsabilità di livelli di governo che vanno oltre anche i confini nazionali. Si incrocia in tale campo, infatti, una pluralità di materie trasversali, che rendono strutturalmente complesso l'intervento pubblico venendo in linea di conto - tra le altre - la disciplina sulla concorrenza di matrice europea, della sicurezza urbana, connesse alla gestione dei flussi turistici e, appunto, il governo del territorio come luogo di elezione per la composizione dei diversi interessi in gioco tra uso turistico e funzione residenziale.

Ma a ben guardare gli strumenti regolatori rischiano, anche nella loro migliore definizione, di apparire comunque insufficienti nel contenimento di un fenomeno che ha contribuito a trasformare i centri urbani di importanti città

d'arte e a mettere in discussione diritti fondamentali di rilievo costituzionale. Rischiano di essere armi spuntate se a tutto ciò non si accompagna un cambio di passo nel rapporto individuale e collettivo con il territorio, con la consapevolezza della necessità di provvedimenti che non lo “consumino” ma, al contrario, lo preservino al suo uso responsabile affinché il “viaggio” del turista, e con esso il desiderio di conoscenza, continui.

BIBLIOGRAFIA

Airbnb. (2018). *Rapporto sull'impatto economico in Italia: Dati relativi alle aree rurali*.

Bella, M. (2025). *Città e demografia d'impresa* (10^a ed.). Confcommercio – Ufficio Studi.

Braudel, F. (1982). Storia e scienze sociali. La “lunga durata”. In F. Braudel, *La storia e le altre scienze sociali* (pp. 153–193). Bari: Laterza. (Lavoro originale pubblicato come *Histoire et sciences sociales. La longue durée*, «Annales E.S.C.», 13, 1958).

Butler, R. W. (1980). The concept of a tourist area cycle of evolution: Implications for management of resources. *The Canadian Geographer*, 24(1), 5–12.

Butler, R. W. (2020). *Tourism area life cycle (TALC): Past, present and future*. Bristol: Channel View Publications.

Celata, F., & Romano, A. (2022). Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities. *Journal of Sustainable Tourism*, 30(5), 1020–1039. <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1788568>

Cinnaghi, E., Mondini, G., & Valle, M. (2017). *La capacità di carico turistica: Uno strumento per la gestione del patrimonio culturale* (Quaderni della valorizzazione, nuova serie n. 5). Direzione generale Musei, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Commissione europea (2016). *Un'agenda europea per l'economia collaborativa* (COM(2016) 356 final).

Commissione europea. (2025). *The European affordable housing plan* (COM(2025) 1025 final; SWD (2025) 1053 final).

Comune di Firenze – Centro Studi Turistici (CST Firenze). (2025). *Turismo, dati CST: nel 2025 a Firenze in aumento arrivi (+7,1%), presenze (+8,5%) e visitatori giornalieri* [Comunicato stampa]. <https://www.comune.firenze.it/novita/area-stampa/comunicati-stampa/turismo-dati-cst-nel-2025-firenze-aumento-arrivi-71-presenze>.

Comune di Firenze, Norme Tecniche di Attuazione del Regolamento Urbanistico - “Ambito del nucleo storico (zona A)”, online su: https://webu.comune.fi.it/normeru/Art_65_var00002_approv.pdf

Comune di Firenze. (2026). *Bollettino di statistica – gennaio 2026*. Ufficio Comunale di Statistica. https://www.comune.firenze.it/system/files/attachments/bollettino_gennaio_2026_0.pdf.

Comune di Venezia. (2024). *Annuario del turismo 2024* (Assessorato al Turismo). <https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/documenti/Turismo/Annuario2024.pdf>.

Confcommercio – Ufficio Studi (2025). *Il futuro del commercio al dettaglio in Italia: Tendenze e proiezioni al 2035*. <https://www.confcommercio.it/-/indagine-futuro-commercio-dettaglio>.

Consiglio d’Europa. (2005). *Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società (Convenzione di Faro)*. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/199>.

Covello R. (n.d.). *Airbnb e l'alleanza con i borghi d'Italia*.
<https://www.progettoartes.it/airbnb-e-alleanza-con-i-borghi-ditalia/>.

Cucci, B. (2024, agosto 9). *New York Times processa Bologna: "Inferno turistico, il cibo si è preso tutto"*. Il Resto del Carlino.
<https://www.ilrestodelcarlino.it/bologna/cultura/new-york-times-bologna-inferno-turistico-3c922870>

De Santis, V. (2026). *Locazioni turistiche e overtourism: Inerzia statale e punti fermi della Corte costituzionale*.
<https://www.diariodidirittopubblico.it/locazioni-turistiche-e-overtourism-inerzia-statale-e-punti-fermi-della-corte-costituzionale/>.

Delgado, M. (2007). *La ciudad mentirosa: Fraude y miseria del "modelo Barcelona"*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Della Scala, M. G. (2025). Tutela e valorizzazione dei beni culturali diffusi tra patrimonio culturale nazionale e patrimoni culturali minori. *Diritto amministrativo*, (3), p.829.

Demoskopika. (2025). *Overtourism, allarme rosso: Demoskopika scova i sistemi più sotto pressione*.

Demoskopika. (n.d.). *Istituto di ricerca*. <https://demoskopika.it/chi-siamo/>.

Ecobnb. (2019). *Overtourism: cause, conseguenze e soluzioni*. Recuperato da <https://ecobnb.it/blog/2019/12/overtourism-cause-conseguenze-soluzioni/>.

Eurostat. (2025). *Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms – monthly data*. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Short->

[stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms_-_monthly_data.](#)

Federturismo Confindustria. (2024). *JFC: sono più di 600 mila gli alloggi di Airbnb per un gettito fiscale annuale di quasi 170 milioni.* [https://www.federturismo.it/it/?option=com_content&view=article&id=20153.](https://www.federturismo.it/it/?option=com_content&view=article&id=20153)

Fracchia, F. (2024). Turismo sostenibile: Una proposta di inquadramento teorico. In *Turismo e territori*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Furiosi, E. (2024). Modelli di disciplina delle locazioni brevi: Venezia, Berlino e alcune ipotesi di intervento in materia. *Rivista giuridica dell'edilizia*, (1), 11.

Furiosi, E. (2025). Il Regolamento UE 2024/1028 sulle locazioni brevi e l'impatto sulla disciplina nazionale. *Eurojus*, (2).

Garau, C. (2026). *Affitti brevi, arriva la stretta UE: Tetto massimo alle notti vendibili e nuovi limiti nei centri storici: cosa cambia.* [https://www.brocardi.it/notizie-giuridiche/affitti-brevi-arriva-stretta-tetto-massimo-alle-notti-vendibili-nuovi/6477.html.](https://www.brocardi.it/notizie-giuridiche/affitti-brevi-arriva-stretta-tetto-massimo-alle-notti-vendibili-nuovi/6477.html)

Giani, L. (2024). Turismo e sviluppo territoriale: Spunti di riflessione. In *Turismo e territori*. Napoli: Editoriale Scientifica.

Giorgi, S. (2024). Il contributo di accesso veneziano e l'insostenibile overtourism: Natura giuridica e prospettive di implementazione. *Rivista di diritto tributario*. [https://www.rivistadirittotributario.it/2024/11/12/il-contributo-di-accesso-veneziano-e-linsostenibile-overtourism-natura-giuridica-e-prospettive-di-implementazione/.](https://www.rivistadirittotributario.it/2024/11/12/il-contributo-di-accesso-veneziano-e-linsostenibile-overtourism-natura-giuridica-e-prospettive-di-implementazione/)

Grillo, A. (2026). Dalla proprietà al territorio: La Corte costituzionale sugli affitti brevi. *Giustizia Insieme*.

Gualand, F. (2024). Le locazioni turistiche brevi da <problema> a <risorsa>: Un percorso che passa dalla regolamentazione. *AmbienteDiritto.it*, 24(3).

Hospers, G.-J. (2019). Overtourism in European cities: From challenges to coping strategies. *CESifo Forum*, 20(3), 20–24.

Il Sole 24 Ore. (2018). *Calabria, international boom dell'ospitalità alternativa*. <https://www.ilsole24ore.com/art/calabria-international-boom-ospitalita-alternativa-AEnyqbEF>.

Magnano, S., Piana, P., & Porcelloni, L. (2025). Tra overtourism e turismo a bassa intensità: verso un nuovo equilibrio. In R. Spinelli & A. Zanini (a cura di), *Overtourism e nuovi equilibri del turismo contemporaneo: una prospettiva multidisciplinare*.

Marella, M. R. (2015). Lo spazio urbano come bene comune. *Scienza del territorio*, (3), 86.

Martinelli, S. (2016). La Commissione UE sulla sharing economy: I soggetti coinvolti e i requisiti per l'accesso. *Il Quotidiano Giuridico*.

Maruotti, L. (2026). *Relazione sull'attività della giustizia amministrativa del presidente del Consiglio di Stato*. Portale del Consiglio di Stato.

Mengus, G. (2024). Appunti per un governo della città turistica. *Italian Papers on Federalism*, (1).

Meo, I. (2026). Dati, piattaforme e centri storici: La UE prepara la stretta sugli affitti brevi. *Immobili Condominio e Locazioni*. Altalex.

OCIO – Osservatorio Civico sulla Casa e sulla Residenzialità. (2023). *Gli squilibri del turismo veneziano*. <https://ocio-venezia.it/report/gli-squilibri-del-turismo-veneziano>.

Organizzazione Mondiale del Turismo. (2008). *International recommendations for tourism statistics 2008*. Madrid: UNWTO.

Pape, M. (2025). *Short-term rentals and housing pressure in the EU* (PE 767.189). European Parliamentary Research Service (EPRS).

Peeters, P., Gössling, S., Klijs, J., Milano, C., Novelli, M., Dijkmans, C., Eijgelaar, E., Hartman, S., Heslinga, J., Isaac, R., Mitas, O., Moretti, S., Nawijn, J., Papp, B., & Postma, A. (2018). *Overtourism: Impact and possible policy responses* (Research for TRAN Committee). European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.

Pica, N. (2020). Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e sharing economy: Il caso delle locazioni turistiche (c.d. home sharing). *Istituzioni del Federalismo*, 4, 893. <https://www.regione.emilia-romagna.it/idf/numeri/2020/4-2020/pica.pdf>.

Preiti, A. (2023). *Overtourism: Focus su Firenze* [Report di ricerca]. https://www.sociometrica.it/sites/default/files/Report_Overtourism_Focus_su_Firenze.pdf.

ReportAziende.it. (2025, 21 ottobre). *Indagine sul mercato degli affitti brevi: Firenze, offerta cresciuta del 40% in cinque anni*. <https://www.gallitorrini.com/comunicati/firenze-lindagine-sugli-affitti-brevi-offerta-cresciuta-del-40-in-cinque-anni/>

Rizzi, M. (2026). Airbnb, imposta di soggiorno supera i 110 milioni in Italia. *Italia Oggi*.

Stacca, S. (2025). *L'interesse che fagocita gli altri interessi: L'overtourism e l'esempio fiorentino*. Università degli Studi Suor Orsola Benincasa.

Tumminelli, D. (2022). Le “locazioni brevi” e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del “governo del territorio”. In E. Carbonell Porrás & L. de la Torre Martínez (a cura di), *Gobiernos locales y economía colaborativa*. Madrid: Iustel.

UN Tourism. (2025). *World tourism barometer*.

Unione Europea (2022). *Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali (Digital Services Act) e che modifica la direttiva 2000/31/CE*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32022R2065>.

Unione Europea (2024). *Regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32024R1028>.

Venezia Today. (2025). *Locazioni turistiche: Affitti brevi, la giunta rimanda il regolamento. Ma l'opposizione vuole votare subito*

Villani, L., Ferri, G., Colombara, F., & Tieri, E. (2025). *Beyond the crowds: Embracing circular economy to address overtourism*. Boston Consulting Group.

World Tourism Organization, Centre of Expertise Leisure, Tourism & Hospitality, NHTV Breda University of Applied Sciences, & NHL Stenden University of Applied Sciences. (2018). *'Overtourism'? Understanding and managing urban tourism growth beyond perceptions: Executive summary*. UNWTO. <https://doi.org/10.18111/9789284420070>

World Tourism Organization. (2000). *Tourism highlights: 2000 edition*.

World Tourism Organization. (2004). *Indicators of sustainable development for tourism destinations*. WTO.

World Tourism Organization. (2011). *Tourism towards 2030: Global overview*. Madrid: UNWTO.

World Tourism Organization. (2026). *World tourism barometer* (Vol. 24, Issue 1). UN Tourism. <https://doi.org/10.18111/wtobarometereng>