Locazioni turistiche e overtourism: inerzia statale e punti fermi della Corte costituzionale

11 Marzo 2026

di **Valeria De Santis**

Università degli Studi di Napoli Parthenope

1. Mentre il Governo continua a non fornire una risposta organica alla problematica degli affitti brevi, limitandosi a interventi frammentari e settoriali, il fenomeno del sovraffollamento turistico prosegue senza arrestarsi, trasformando i centri storici e mettendone a rischio la stessa sopravvivenza sociale e funzionale. In questo contesto si acuiscono le tensioni legate alla composizione dei molteplici e spesso contrapposti diritti e interessi coinvolti, nonché al riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo. Tali conflittualità sono sfociate in un ormai copioso contezioso – tra cui, da ultimo, la sentenza della Corte costituzionale n. 186 del 2025 – che rende sempre più chiare le responsabilità del legislatore statale e regione che (finora) ha relegato il fenomeno entro la sola dimensione economica, evitando invece di affrontarlo come problema sociale di governo del territorio e di tutela dei diritti abitativi.

Complice l'esplosione della *share economy*, la proliferazione di alloggi messi a disposizioni da privati – affittacamere, case vacanze e bed and breakfast – produce molteplici esternalità negative. La riduzione del numero degli alberghi, la contrazione dell'offerta di immobili per locazioni a lungo termine e l'aumento dei prezzi delle locazioni per la popolazione residente compromettono il diritto all'abitare, in particolare, delle fasce più deboli della popolazione (S. Stacca). Le città a maggiore attrazione turistica subiscono un processo di gentrificazione che si riflette sulla vita dei cittadini, sui diritti abitativi e mette a rischio l'identità dei centri storici, poiché l'elemento antropico contribuisce a definirne il "valore" quale testimonianza viva di civiltà.

2. La diffusione degli affitti brevi, risorsa nei centri storici minori, nelle città a forte attrazione turistica costituisce una vera emergenza, per la quale non esiste una regolazione a carattere generale. L'intervento statale resta frammentario e concentrato su sicurezza, controllo dei redditi, tutela della concorrenza e coordinamento informativo statistico e informatico. Anche da ultimo, la manovra di bilancio 2026 si limita ad aumentare l'aliquota della cedolare secca dal 21% al 26% dal secondo immobile, a imporre partita IVA e gestione d'impresa dal terzo.

Lo Stato non introduce limiti quantitativi alla proliferazione degli affitti brevi, finendo di fatto per assecondare le istanze dei locatori. Resta inevasa l'esigenza di tutela del diritto all'abitare e di salvaguardia del valore e dell'identità dei centri storici, che richiederebbe invece l'individuazione di strumenti idonei a regolare un fenomeno sostanzialmente nuovo che ha un impatto non trascurabile sull'economia italiana.

Del pari, le Regioni si limitano a dare indicazioni in tema di sicurezza e monitoraggio, senza sfruttare in pieno le proprie competenze per affrontare il problema centrale dell'impatto delle locazioni turistiche sul governo del territorio. Con tutta probabilità, questa difficoltà deriva dal fatto che il turismo, pur rientrando nell'ambito della residualità regionale, interseca una pluralità di materie di competenza statale esclusiva – come la concorrenza, l'ordinamento civile, la tutela dei beni culturali – che avendo una forte portata espansiva legittimano il ritaglio delle materie regionali, ossia, una (frequente) decisa contrazione delle competenze regionali, in ragione di esigenze di regolazione omogenea a livello nazionale.

3. Nonostante tali difficoltà, il potenziale delle competenze regionali in materia di turismo e governo del territorio appare decisamente ampio come la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare da ultimo con la sent. n. 186 del 2025, che interviene con indicazioni di indubbio rilievo, utili anche ad orientare il futuro legislatore statale e regionale perché interviene su una legge regionale – l. Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, TU del turismo – adottata per regolare alberghi, locazioni brevi e strutture extra-alberghiere proprio con l'obiettivo di porre un freno al sovraffollamento e rallentare il processo di turistificazione dei centri storici.

Per la prima volta, il Giudice delle leggi descrive il fenomeno dell'*overtourism*, ne elenca le principali esternalità

negative e conferma la legittimità di tutti i limiti dimensionali imposti dal legislatore regionale ai proprietari e dei poteri di conformazione riconosciuti ai Comuni. In particolare, soffermandosi sull'impatto urbanistico del fenomeno della moltiplicazione delle locazioni turistiche, afferma che è del tutto ragionevole consentire l'esercizio dell'attività turistico-ricettiva esclusivamente in immobili e unità immobiliari aventi destinazione d'uso turistico-ricettiva, escludendo quelli a destinazione residenziale.

La questione è rilevante perché il legislatore statale nel TU Edilizia (art. 10 co. 2 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e successive modifiche) affida interamente alle Regioni proprio la competenza «a stabilire con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinate a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività». Quindi rientra nella competenza del legislatore regionale intervenire sulla destinazione d'uso degli immobili, nel rispetto dei principi fissati dall'art. 23, n.1-*ter* TU Edilizia che, appunto, distingue tra destinazione residenziale e destinazione turistico-ricettiva, quali categorie autonome dal punto di vista urbanistico. Si tratta di categorie tra loro non funzionali perché la diversa destinazione d'uso 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 (Corte cost. sentt. nn. 2 e 124 del 2021 e 247 del 2020).

Quando un immobile sia stabilmente destinato a locazione turistica, il cambio di destinazione d'uso è razionale perché ha una portata conformativa in grado di contribuire ad una corretta pianificazione e, con essa, ad uno sviluppo dei servizi coerente con la vocazione turistica dei centri storici e con le esigenze di un turismo sostenibile (E.N. Fragale). Tuttavia, di norma, le Regioni non chiedono il cambio destinazione d'uso per l'attività di locazioni turistiche brevi. Forse le incertezze in ordine alla competenza in materia di locazioni turistiche hanno indotto le Regioni a non utilizzare gli strumenti edilizi e la pianificazione, lasciando così che il fenomeno diventasse spesso ingovernabile (G. Menegus). Invece uno sviluppo dei territori adeguato alla reale vocazione turistica e alle esigenze sociali e ai diritti dei cittadini richiede appunto di affrontare il turismo anche come problema di governo del territorio. Nello stesso senso della disciplina della Toscana, si inserisce inoltre il recente intervento della Regione Emilia-Romagna che con la legge 19 dicembre 2025, n. 10 subordina l'attività di locazione breve al cambio di destinazione d'uso di «locazione breve» all'interno della categoria turistico-ricettiva, prevedendo specifici requisiti urbanistici, igienico-sanitari e procedurali a carico dei proprietari.

4. L'assenza di una disciplina urbanistica delle locazioni turistiche ha riversato il problema della proliferazione degli affitti turistici sui Comuni, i quali – a loro volta – esercitando il proprio potere regolamentare in materia urbanistico-edilizia, hanno cercato di porre alcuni limiti al sovraffollamento turistico, con soluzioni nel complesso scarsamente efficaci che, peraltro, hanno dato origine ad un copioso contenzioso amministrativo. Sotto questo versante, la legge della Regione Toscana intercetta l'esigenza di una regolazione differenziata in relazione alle esigenze locali e introduce la possibilità per i Comuni di limitare con regolamento la capacità ricettiva degli alberghi, che associando nella gestione più unità immobiliari residenziali, possono ampliare la propria capacità ricettiva fino al 40%. La disposizione di cui la Corte costituzionale conferma la legittimità, consente ai Comuni di adattare la regolazione ai diversi contesti territoriali e all'incidenza del fenomeno turistico. La Toscana asseconda l'esigenza di una disciplina flessibile e risponde alla funzione comunale di regolare gli insediamenti ricettivi, in modo coerente con quanto stabilito in via generale dalla legge urbanistica (art. 7, l. 17 agosto 1942, n. 1150) che riconosce ai Comuni un potere di «zonizzazione funzionale». L'iniziativa economica dei proprietari può dunque essere limitata da parte dei Comuni in ragione dell'esigenza di perseguire l'obiettivo di utilità sociale di adeguare l'espansione della ricettività alberghiera alle esigenze effettive del territorio comunale.

La necessità di adattamento della regolazione alla reale portata del mercato delle locazioni brevi nei territori ha indotto la Toscana anche a riconoscere ai Comuni a maggiore densità turistica e ai Comuni capoluogo di provincia il potere di individuare con regolamento aree e zone in cui l'attività di locazione breve può essere subordinata al rilascio di un'autorizzazione di durata quinquennale. Funzionale ad esigenze di pianificazione e governo del territorio, la disposizione è coerente con l'esigenza di garantire una disciplina che possa adattarsi al differente impatto sui territori delle locazioni turistiche brevi.

La previsione di un regime amministrativo più rigoroso per l'esercizio dell'attività di locazione breve è giustificata

dalla maggiore prossimità degli enti locali come già riconosce il legislatore statale per il Comune di Venezia (con l'art. 37-bis del d.l. 17 maggio 2022, n. 50) e come tentano di fare altri Comuni (Roma Capitale, Bologna). In questo senso, nella sent. n. 186 del 2025, sembra più che mai opportuno il richiamo della Corte costituzionale al principio di sussidiarietà che 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».

Sono i livelli di governo più vicini ai territori a poter valutare in modo discrezionale, in relazione al contesto socioeconomico, come contemperare gli interessi dei proprietari con l'interesse ad un uso razionale del territorio. In tal senso, sul solco della Toscana, anche l'Emilia-Romagna, nella già menzionata l.r. n. 10 del 2025, riconosce che i Comuni possono individuare aree del territorio dove consentire, incentivare o, al contrario, limitare gli affitti turistici brevi, tenendo conto delle esigenze concrete del territorio, secondo criteri specifici, come il rapporto tra appartamenti destinati alle locazioni brevi e alloggi residenziali.

5. Nel complesso le scelte della Toscana, con l'avallo della Corte costituzionale, possono (forse) contribuire a delineare una sorta di "modello" regolatorio attento alle esigenze dei territori e orientato ad affrontare – in modo coerente con i principi di adeguatezza e sussidiarietà – un fenomeno di cui il legislatore (statale e regionale) si è a lungo sostanzialmente disinteressato, evitando di intervenire su questioni altamente divisive e caratterizzate dalla convergenza di rilevanti interessi economici.

Peraltro, seppure del tutto *in fieri* è significativo che, similmente alla soluzione della Toscana, due DDL della XIX Legislatura (A.S. 922 e A.C. 1504) propongono l'introduzione di una disposizione che consenta ai Comuni ad alta densità abitativa di introdurre con regolamento una soglia massima di unità immobiliari ad uso abitativo da destinare a locazioni brevi e di differenziare tale soglia per specifiche zone del territorio comunale, sulla base di vari criteri, tra i quali, il rapporto tra posti letto turistici e popolazione residente, la concentrazione di attività turistico-ricettive, nonché le caratteristiche urbanistiche, storico-artistiche e funzionali delle aree. Viene altresì prevista la possibilità di introdurre un regime comunale di autorizzazioni temporanee e rinnovabili fino al raggiungimento delle soglie fissate.

In ogni caso, considerata la difficolta dei due DDL, per giunta di opposizione, di vedere la luce, sembra più probabile che nel prossimo futuro la spinta al legislatore nazionale ad intervenire in materia di locazioni turistiche potrà arrivare, come avviene spesso, dall'UE. Il 16 dicembre 2025 la Commissione europea ha infatti annunciato l'adozione del primo *Piano europeo per l'edilizia accessibile* che come indica anche il Consiglio europeo – nelle *Conclusioni sul futuro piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili* del 1° dicembre 2025 – dovrà tenere conto che in alcune aree, in particolare quelle caratterizzate da elevati flussi turistici, il mercato degli affitti brevi esercita una forte pressione sulla disponibilità di alloggi accessibili per tutti, mentre, in altre, produce effetti positivi per la promozione del turismo e dello sviluppo socio-economico. La regolazione delle locazioni turistiche brevi richiede un approccio regolatorio e amministrativo flessibile per ponderare gli interessi pubblici e privati in gioco, tenendo conto di fattori socioeconomici, demografici e urbanistici.

Sussidiarietà e adeguatezza delineano i confini "mobili" delle competenze degli enti territoriali in materia di turismo e governo del territorio ma individuano anche la responsabilità delle Regioni che pur in assenza di indicazioni statali generali, necessarie per definire un quadro regolatorio uniforme, già possono affrontare il fenomeno degli affitti turistici brevi. Se esiste la volontà politica, le Regioni hanno gli strumenti per iniziare a portare al centro della regolazione la tutela dei diritti abitativi e dell'identità culturale dei centri storici, invertendo la rotta di un approccio politico – statale e regionale – finora sostanzialmente liberistico.