

Affitti brevi e cambio d'uso: i limiti fissati dalla Consulta

I giudici delle leggi accertano l'illegittimità costituzionale dell'istituzione di un'autonoma categoria urbanistica regionale per le locazioni brevi, riaffermando la tutela della concorrenza e i canoni di proporzionalità della pianificazione locale.

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo 12 Ottobre 2026 Lettura 8 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 12 Ottobre 2026: Con la sentenza n. 164 del 9 ottobre 2026, la Corte Costituzionale ha censurato gli artt. 4 e 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025, escludendo che il legislatore regionale possa istituire una specifica destinazione d'uso urbanistica per le locazioni brevi e imporre titoli edilizi generalizzati per gli usi sporadici, pur salvaguardando il potere dei singoli Comuni di contingentare le presenze turistiche nei centri storici a tutela del diritto all'abitazione.

Abstract (Italiano)

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 164 del 9 ottobre 2026, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n. 10. La Consulta ha giudicato viziata per irragionevolezza e sproporzione la creazione di una specifica destinazione d'uso per le locazioni brevi soggetta a titolo edilizio obbligatorio, evidenziando la disparità di trattamento rispetto alle strutture ricettive extra-alberghiere e la lesione della concorrenza ex artt. 3 e 41 Cost., pur ribadendo la legittimità di interventi comunali di contingentamento proporzionato per arginare l'overtourism.

Abstract (English)

In judgment no. 164 of 9 October 2026, the Italian Constitutional Court struck down articles 4 and 5 of Emilia-Romagna Regional Law no. 10 of 2025. The Court ruled that establishing a separate urban planning zoning category for short-term rentals requiring compulsory building permits violated constitutional standards of reasonableness and economic competition under Articles 3 and 41 of the Italian Constitution, while reaffirming that municipal authorities may adopt proportionate zoning restrictions to counter overtourism and safeguard local housing accessibility.

Punti Chiave della Sentenza n. 164/2026

- **Incostituzionalità della categoria autonoma:** Il legislatore regionale non può frammentare la categoria turistico-ricettiva creando una destinazione d'uso autonoma denominata locazione breve con vincoli indiscriminati.
- **Violazione degli artt. 3 e 41 Cost.:** L'imposizione del mutamento d'uso edilizio a tutte le locazioni brevi, anche occasionali o non imprenditoriali, crea una disparità ingiustificata rispetto alle strutture extra-alberghiere.
- **Salvezza del contingentamento locale:** I Comuni mantengono la potestà di governare il carico insediativo e l'overtourism mediante soglie percentuali e condizioni oggettive nei piani urbanistici generali.

01. Il quadro normativo e costituzionale delle locazioni brevi tra governo del territorio e iniziativa economica

1.1 — La ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni nella disciplina dell'overtourism

La vertiginosa espansione delle **piattaforme digitali di intermediazione** ha trasformato radicalmente il tessuto socio-economico dei centri storici italiani, polarizzando lo scontro tra **tutela della proprietà fondiaria** e salvaguardia della residenzialità. In tale scenario, il tentativo degli enti locali di frenare la proliferazione delle strutture dedicate alla ricettività temporanea si è ripetutamente scontrato con i limiti posti dal riparto costituzionale delle competenze legislative. La gestione dei flussi turistici e la prevenzione del degrado urbano intersecano una pluralità di materie, dall'**ordinamento civile** alla tutela della concorrenza, fino al **governo del territorio** e alla valorizzazione del turismo, determinando una complessa sovrapposizione di titoli di legittimazione.

La giurisprudenza della Consulta ha progressivamente chiarito che le Regioni posseggono un solido margine di conformazione dell'assetto insediativo, purché non comprimano il **diritto di proprietà immobiliare** oltre i canoni di stretta necessità. Già nella fondamentale sentenza n. 94 del 2024, il Giudice delle leggi aveva ribadito che la proliferazione delle locazioni turistiche incide in modo diretto sull'**ordinata pianificazione spaziale**, giustificando misure amministrative volte a scongiurare lo spopolamento dei residenti e la saturazione dei servizi essenziali ^[1]. L'esercizio di tale potere, tuttavia,

presuppone un'adeguata perimetrazione degli interventi, onde evitare che la disciplina pubblicistica introduca surrettiziamente barriere all'accesso al mercato economico.

Il nodo cruciale risiede nella natura dell'attività locativa non complessa: concedere un appartamento in godimento per periodi brevi costituisce una **facoltà intrinseca del diritto dominicale**, che non può essere trasformata ope legis in un'attività d'impresa retta da rigidi oneri amministrativi. Di fronte a interventi regionali protesi a regolamentare l'ospitalità, la Corte Costituzionale ha sempre censurato le disposizioni che eccedevano la sfera del governo del territorio per istituire vincoli privatistici ingiustificati, confermando la riserva statale sull'**ordinamento civile e contrattuale** quale presidio di uniforme fruizione su scala nazionale.

1.2 — Il contingentamento urbanistico e l'evoluzione dell'art. 23-ter del Testo Unico Edilizia

L'evoluzione della disciplina edilizia generale ha progressivamente integrato strumenti di flessibilità funzionale, ponendo al contempo argini specifici alle trasformazioni d'uso prive di opere murarie. L'art. 23-ter del [d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#), recentemente ridisegnato dalle misure di semplificazione urbanistica, individua le **categorie funzionali autonome** e stabilisce il principio secondo cui il mutamento d'uso tra residenziale e turistico-ricettivo rileva sul piano urbanistico quando determina un'alterazione apprezzabile del **carico territoriale complessivo**.

In questo alveo normativo, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 186 del 2025, ha riconosciuto la facoltà dei Comuni di prevedere nei propri strumenti di pianificazione **misure di contingentamento numerico** volte a fissare percentuali massime di alloggi destinabili alla ricettività in aree ad alta pressione demografica ^[2]. Tale potere conformativo non istituisce un divieto generalizzato e preventivo, bensì subordina l'insediamento di nuovi alloggi al rispetto di **indici di sostenibilità urbanistica** rigorosamente motivati.

Il discrimine fondamentale risiede dunque nell'intensità e nella localizzazione della restrizione: se il contingentamento perimetrato risponde all'esigenza di assicurare una **dotazione minima di alloggi ordinari** per famiglie e studenti, l'imposizione indiscriminata di un cambio di destinazione d'uso per affitti brevi rischia di scardinare l'equilibrio tra potestà conformativa e **libertà di iniziativa economica** garantita dall'[articolo 41 della Costituzione](#).

02. La censura della legge regionale emiliana: irragionevolezza e sproporzione del vincolo

urbanistico

2.1 — L'istituzione della categoria autonoma e l'obbligo di titolo abilitativo per la locazione breve

La legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n. 10 aveva delineato un modello regolatorio inedito nel panorama nazionale, introducendo nell'art. 4 una **specificata destinazione d'uso urbanistica** denominata locazione breve, collocata formalmente all'interno della macro-categoria turistico-ricettiva. Attraverso tale congegno normativo, l'ordinamento regionale qualificava come **mutamento rilevante della destinazione** ogni passaggio da abitazione ordinaria ad alloggio per soggiorni brevi, prescrivendo la preventiva presentazione della **segnalazione certificata di inizio attività** (SCIA) in assenza di opere ovvero il rilascio del permesso di costruire in caso di interventi strutturali.

La presunzione legislativa sottesa a tale impianto assumeva che la mera stipula di locazioni inferiori a trenta giorni alterasse ipso facto la funzione residenziale originaria dell'unità immobiliare. Tuttavia, la Corte Costituzionale ha evidenziato come l'imposizione di un **cambio di destinazione d'uso per affitti brevi** esteso all'intero territorio regionale, senza considerare l'effettiva intensità del fenomeno o la frequenza delle ospitalità, costituisca una misura gravemente distorsiva e non giustificabile sotto il profilo dell'**adeguatezza causale della norma**.

I giudici delle leggi hanno evidenziato la fallacia di una regolazione che costringe il proprietario, intenzionato a cedere in godimento l'immobile per poche settimane all'anno per poi rientrarne in possesso, a subire un doppio e gravoso onere procedimentale ed economico. La giurisprudenza costituzionale ha ribadito che il potere regionale non può alterare la **disciplina uniforme dei contratti** introducendo limitazioni ingiustificate all'autonomia patrimoniale dei privati ^[3].

La creazione di una categoria urbanistica autonoma e l'obbligo generalizzato di titolo edilizio per le locazioni brevi comprimono in modo sproporzionato l'iniziativa economica, traducendosi in una penalizzazione arbitraria rispetto alle strutture extra-alberghiere stabili.

— Paola De Virgiliis

2.2 — La disparità di trattamento rispetto alle strutture extra-alberghiere e la lesione della concorrenza

Il cuore argomentativo della declaratoria di incostituzionalità si focalizza sulla palese **disparità di trattamento normativo** generata tra i gestori di locazioni brevi e i titolari di strutture ricettive extra-alberghiere tradizionali. In base alla normativa regionale di settore dell'Emilia-Romagna, attività professionali stabili quali gli **affittacamere e le case per vacanze** possono legittimamente operare conservando la classificazione urbanistica residenziale dell'immobile, senza essere soggette ad alcun mutamento funzionale d'ufficio.

Si determinava in tal modo un paradosso normativo difficilmente sostenibile: un'attività economica complessa e stabilmente organizzata beneficiava della **destinazione catastale abitativa**, mentre al singolo proprietario che concede saltuariamente il proprio bene veniva imposto un formale cambio di destinazione d'uso per affitti brevi con i relativi costi amministrativi. Tale asimmetria determina una chiara distorsione della **par condicio tra operatori** che insistono sul medesimo bacino d'utenza, integrando una violazione manifesta degli artt. 3 e 41 della Costituzione.

La Consulta ha pertanto sancito che una compressione della **libertà d'impresa sul mercato** non può essere legittimata da un regime regolatorio intrinsecamente contraddittorio, il quale penalizza le forme di ospitalità leggera a favore di strutture imprenditoriali consolidate, senza perseguire alcun dimostrato **interesse pubblico prevalente**.

03. I confini della regolazione locale e la salvaguardia del diritto all'abitazione

3.1 — Il test di proporzionalità e il superamento delle soglie temporali di utilizzo

Nell'articolare il sindacato di legittimità costituzionale, la sentenza n. 164 del 2026 applica con estremo rigore il **principio europeo di proporzionalità**, scandito dai criteri di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto. La Consulta riconosce espressamente che il contenimento degli impatti negativi dell'overtourism e la salvaguardia del **diritto sociale all'abitazione** rappresentano obiettivi meritevoli di primario presidio costituzionale, suscettibili di giustificare restrizioni conformativo-territoriali della proprietà fondiaria.

Nondimeno, l'idoneità del mezzo rispetto al fine postula una calibratura geografica e funzionale della norma: mentre l'eccesso di pressione ricettiva si manifesta in ambiti spaziali determinati, l'imposizione su scala regionale del cambio di destinazione d'uso per affitti brevi ha colpito indifferentemente zone montane o rurali prive di criticità alloggiative. Inoltre, la legge emiliana ha omesso di ancorare l'obbligo a una **soglia temporale minima di esercizio**, a differenza del modello valdostano che subordina la qualificazione temporanea dell'immobile al superamento continuativo di centottanta giorni di locazione nell'anno solare.

La mancanza di un filtro quantitativo ha reso la prescrizione urbanistica intrinsecamente eccedente rispetto al fine dichiarato, poiché trasforma anche l'**ospitalità saltuaria e non imprenditoriale** in un mutamento strutturale del bene, cadendo sotto la scure della declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata dalla Consulta ^[4].

3.2 — Gli scenari applicativi per i regolamenti comunali dopo la pronuncia della Consulta

La caducazione dell'art. 4 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 trascina inevitabilmente con sé la nullità consequenziale dell'art. 5, il cui congegno applicativo si fondava interamente sulla nuova destinazione urbanistica cancellata. Ciò non implica, tuttavia, che gli enti locali restino sprovvisti di poteri di intervento: la Consulta ha ribadito la piena validità della **pianificazione urbanistica comunale** volta a mitigare gli impatti del sovraffollamento nei centri storici di pregio.

I Comuni possono infatti continuare a disciplinare l'insediamento delle attività di ospitalità attraverso **regolamenti zionali e tetti percentuali**, fondati su rigorose analisi istruttorie del carico insediativo e conformi al quadro fissato dall'art. 23-ter del Testo Unico Edilizia. La pronuncia della Consulta chiarisce che la regolazione dell'accesso al mercato non può avvenire attraverso la creazione artificiosa di categorie d'uso regionali, bensì mediante l'esercizio equilibrato del **governo del territorio a livello municipale**.

In definitiva, il divieto di imporre in via automatica il cambio di destinazione d'uso per affitti brevi non ostacola la tutela della coesione sociale e della residenzialità urbana, ma riafferma che ogni vincolo alla proprietà deve fondarsi su un **bilanciamento razionale degli interessi** in gioco, scongiurando asimmetrie ingiustificate tra operatori e salvaguardando il nucleo intangibile dell'iniziativa economica privata.

Principio di Diritto / Massima della Sentenza

In materia di governo del territorio e locazioni turistiche, è costituzionalmente illegittima la disciplina regionale che istituisce, nell'ambito della categoria turistico-ricettiva, una specifica destinazione d'uso urbanistica denominata «locazione breve» e assoggetta a titolo edilizio abilitativo obbligatorio ogni mutamento funzionale dall'uso residenziale, indipendentemente dalla natura imprenditoriale dell'attività e in assenza di una soglia minima di giorni di utilizzo. Tale previsione viola gli artt. 3 e 41 Cost. per ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle strutture ricettive extra-alberghiere (che conservano la destinazione residenziale) e per manifesta sproporzione rispetto al fine di contrastare l'overtourism sull'intero territorio regionale.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[Costituzione della Repubblica Italiana](#) — Articoli 3 e 41 (Principio di eguaglianza, ragionevolezza e libertà di iniziativa economica privata).

[Costituzione della Repubblica Italiana](#) — Articolo 117 (Ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni nelle materie governo del territorio e concorrenza).

[D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#) — Articolo 23-ter (Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante e categorie funzionali).

Giurisprudenza citata

1. **Corte Costituzionale, Sentenza 24 maggio 2024, n. 94** — Ammissibilità dell'intervento regionale sul mutamento d'uso per locazioni turistiche oltre centottanta giorni di utilizzo prevalente. Punto: 3.1. Esito: rigetta.
2. **Corte Costituzionale, Sentenza 16 dicembre 2025, n. 186** — Legittimità dei poteri comunali di contingentamento delle locazioni brevi nei centri storici a tutela del diritto all'abitazione. Punto: 7.4. Esito: inammissibile.
3. **Corte Costituzionale, Sentenza 14 novembre 2008, n. 369** — Illegittimità di prescrizioni regionali limitative dell'autonomia contrattuale e privatistica in materia di turismo. Punto: 3. Esito: accoglie.
4. **Corte Costituzionale, Sentenza 9 ottobre 2026, n. 164** — Incostituzionalità della categoria urbanistica autonoma e del mutamento d'uso generalizzato per le locazioni brevi in Emilia-Romagna. Punto: 8.2 e 9. Esito: accoglie.



Paola De Virgiliis

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.