GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Dalla proprietà al territorio: la Corte Costituzionale sugli affitti brevi

di Allegra Grillo

7 gennaio 2026

ABSTRACT

Warning: Undefined array key "abstract" in **/var/www/vhosts/giustiziainsieme.it/httpdocs/print/articolo_pdf.php** on line **358**

Warning: Undefined array key "sommario_indice" in /var/www/vhosts/giustiziainsieme.it/httpdocs/print/articolo_pdf.php on line 359

1. Gli affitti brevi

La differenza tra la rendita di un immobile mediante un affitto a lungo termine e quella potenziale tramite affitti brevi viene definita in letteratura *rent gap* ed è, in fin dei conti, la

ragione per cui piattaforme online, come *Airbnb*, hanno modificato le dinamiche del mercato locativo e di ricezione turistica. Le proprietarie e i proprietari non solo ci guadagnano di più, ma fruiscono anche di maggiore flessibilità potendo usare personalmente l'abitazione in alcuni periodi dell'anno. Inoltre, non si fanno carico del rischio di morosità, né delle conseguenti procedure di sfratto.

Anche i viaggiatori beneficiano degli affitti brevi, che garantiscono generalmente costi inferiori e un miglior rapporto qualità-prezzo in termini di spazio e dotazioni, in particolare quando si affitta l'intero immobile.

Per queste ragioni, il fenomeno delle locazioni brevi ha conosciuto una diffusione rapida e significativa nel corso degli ultimi quindici anni. A New York, in alcune aree di Manhattan e Brooklyn, si stima che nel 2017 Airbnb abbia sottratto fino al 20% degli alloggi disponibili, con picchi del 28% nel quartiere di East Village**[1]**. A Roma tra il 2014 e il 2019 il numero di annunci Airbnb è cresciuto di oltre tre volte**[2]**. A Lisbona, il divieto di registrare nuovi affitti brevi in alcune zone della città ha causato un calo dell'8% nei prezzi delle case, che arriva al 20% per i trilocali con due stanze da letto, dimostrando quanto l'aspettativa di poter affittare ai turisti gonfi i prezzi di vendita**[3]**. L'impatto di piattaforme come Airbnb sulla disponibilità e sull'accessibilità economica degli alloggi per i residenti è stato analizzato anche in uno studio sulla capitale inglese da cui è emerso che la diffusione di Airbnb è associata a un aumento significativo dei prezzi delle abitazioni e, in misura più limitata, dei canoni di locazione di lungo termine: l'effetto sui prezzi risulta più marcato poiché una quota crescente di proprietari destina gli immobili al mercato turistico, riducendo l'offerta residenziale e incrementandone il valore, mentre gli inquilini subiscono l'aumento dei costi abitativi senza poter beneficiare direttamente dei rendimenti degli affitti brevi**[4]**.

Oltre a tali profili, il dibattito pubblico e l'attivismo civico sono alimentati dalla percezione di alienazione di chi risiede nei quartieri storici cittadini, da un lato spossessati dei loro tratti distintivi con la chiusura di esercizi di prossimità e l'apertura di attività commerciali omologate a vocazione turistica, e dall'altro resi respingenti dalla congestione delle vie di circolazione e dei servizi di trasporto pubblico locale.

2. Regolamentare gli affitti brevi

A fronte di tali dinamiche, diversi livelli di governo hanno avviato interventi regolatori volti a bilanciare gli interessi delle molteplici parti coinvolte. Per esempio, in Spagna, le Comunità

autonome, nell'esercizio delle competenze loro attribuite in materia di turismo, hanno adottato discipline che limitano l'esercizio delle locazioni brevi[5]. A livello municipale, Amsterdam ha previsto che gli immobili possano essere locati per un massimo di 60 giorni all'anno a condizione che la residenza legale del locatore sia nell'immobile stesso[6]. Sul piano sovranazionale, il Parlamento europeo ha adottato il regolamento (UE) 2024/1028, volto a garantire la raccolta di informazioni affidabili sugli affitti brevi contratti online, imponendo alle autorità competenti e alle piattaforme digitali obblighi di raccolta e messa a disposizione di specifici dati.

Un'analisi condotta su 16 città europee ha evidenziato come l'introduzione di regolamentazioni abbia avuto un impatto significativo sulla pressione complessiva delle locazioni brevi, determinando una riduzione del 28% degli annunci relativi a interi appartamenti[7]. Lo studio ha inoltre registrato una diminuzione del 24,4% del rapporto tra alloggi interamente locati e stanze condivise. Effetti rilevanti emergono anche sul piano della professionalizzazione del settore, con una riduzione del 25,2% del numero di proprietari che gestiscono più annunci. Tuttavia, le regolamentazioni non sembrano intaccare la concentrazione spaziale degli affitti brevi.

3. La disciplina italiana

In questo contesto normativamente eterogeneo, caratterizzato da regolamentazioni che spaziano dai divieti totali ai sistemi di autorizzazione, dalle limitazioni del numero di immobili locabili per ciascun proprietario ai divieti di conversione di interi appartamenti a uso ricettivo turistico, il sistema giuridico italiano è ricorso fino ad ora principalmente a due strumenti di policy: la registrazione e la tassazione. In particolare, l'art. 13-ter del d.l. 145/2023 prevede un sistema di assegnazione di un codice identificativo nazionale (CIN) alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate a contratti di locazione per finalità turistiche e destinate alle locazioni brevi. Quanto ai profili fiscali, i redditi derivanti dai contratti di locazione breve sono assoggettati a tassazione del reddito fondiario ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche o a imposta sostitutiva, operata nella forma della cedolare secca (L. 178/2020, art. 1, c. 595 e L. n. 213/2023, art. 1, c. 63).

A differenza di altre possibili strategie regolatorie, fino ad ora l'approccio nazionale italiano si è caratterizzato per il ricorso a strumenti giuridici storicamente radicati nella regolazione della proprietà immobiliare residenziale, piuttosto che a strumenti concepiti specificamente per governare un'attività economica di tipo ricettivo mediata da piattaforme digitali e riconducibile alle dinamiche della cosiddetta sharing economy. Di contro, l'urgenza di interventi a livello locale ha condotto singoli comuni, tra cui Firenze, Venezia e Bologna[8], ad adottare misure regolatorie autonome in materia di locazioni brevi, dando luogo a un contenzioso

amministrativo sulla loro legittimità.

4. La sentenza n. 186/2025 della Corte Costituzionale

In questo contesto si inserisce la recente sentenza n. 186/2025 della Corte costituzionale, che, pronunciandosi sulla legittimità della legge della Regione Toscana del 31 dicembre 2024, n. 61, segna la conferma di un rilevante mutamento di paradigma nella gestione giuridica del fenomeno delle locazioni brevi. Tale cambiamento si articola essenzialmente in due passaggi.

In primo luogo, le limitazioni dei diritti dei proprietari immobiliari derivanti dalla previsione di criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve non costituiscono un'invasione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile né sotto il profilo oggettivo né sotto quello teleologico**[9]**. Difatti, tali criteri e limiti costituiscono una disciplina amministrativa che interseca in via prevalente la materia concorrente del governo del territorio e quella regionale del turismo, "in quanto prevede un potere regolatorio comunale – che riguarda un'attività economica di tipo turistico e si riflette sull'assetto del territorio – e istituisce un (possibile) regime amministrativo autorizzatorio.

I proprietari, da un lato, possono contestare i regolamenti adottati davanti al giudice amministrativo, dall'altro lato possono sfruttare il proprio bene in altri modi: o avviando una struttura ricettiva extra-alberghiera (in forma imprenditoriale) o rivolgendosi ad un'utenza non turistica. La destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà"**[10]**.

Di conseguenza, le restrizioni al mercato degli affitti brevi 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..

La Corte sussume la funzione sociale di criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve nei seguenti profili: i) qualificazione dell'offerta di ospitalità da parte delle strutture, ii) limitazione della proliferazione delle strutture ricettive extra-alberghiere; iii) contenimento della contrazione degli alloggi disponibili per lavoratori e studenti fuori sede, e del conseguente effetto inflazionistico sul costo degli alloggi stessi, iv) prevenzione della trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri.

Sul punto va rilevato, anzitutto, che la Corte includendo tra gli elementi della funzione sociale la disponibilità e l'accessibilità economica dell'abitazione anche non di proprietà, bilancia le due dimensioni dell'immobile residenziale: da un lato, quella di bene patrimoniale suscettibile di valorizzazione economica; dall'altro, quella di luogo destinato all'abitazione.

Va inoltre osservato che, sebbene la Corte fondi tale ricostruzione della funzione sociale in una giurisprudenza comparata coerente, essa risulta altresì avvalorata dalle evidenze empiriche emerse nella più recente letteratura scientifica in materia[11].

Una volta ricondotti i criteri e i limiti allo svolgimento delle locazioni turistiche brevi alle materie del governo del territorio e del turismo, il mutamento di paradigma delineato dalla sentenza richiede l'esame di un ulteriore passaggio.

La Corte rileva che le criticità generate dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in specifiche aree del territorio e presentano caratteristiche differenziate da contesto a contesto; di conseguenza, in applicazione del principio di sussidiarietà, riconosce che "il livello regionale e quello locale 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)"[12].

5. Implicazioni sul mercato unico

Ora che la Corte ha chiarito, in termini netti, che le locazioni brevi possono essere disciplinate da regioni e comuni anche mediante limitazioni al diritto di proprietà funzionali ad assicurarne la funzione sociale, è plausibile ritenere che si apra una nuova stagione di interventi regolatori a livello locale, soprattutto nelle aree maggiormente interessate dai flussi di visitatori occasionali. Qualora tali interventi dovessero includere, in modo diretto o indiretto, obblighi o oneri specifici a carico delle piattaforme digitali, potrebbero tuttavia emergere profili di frizione con l'esigenza di garantire un quadro normativo omogeneo all'interno del mercato unico, in particolare in presenza di una frammentazione regolatoria non solo tra Stati membri, ma anche tra regioni e comuni di uno stesso ordinamento nazionale.

In tale prospettiva, va richiamata la giurisprudenza della Corte di giustizia europea, che ha affrontato controversie aventi come ricorrenti piattaforme digitali, tra cui Airbnb, relative alla compatibilità di normative nazionali, regionali o comunali con l'art. 56 TFUE in materia di libera prestazione dei servizi. La Corte ha, ad esempio, chiarito che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 56 TFUE "misure il cui unico effetto sia quello di causare costi

supplementari per la prestazione in questione e che incidano allo stesso modo sulla prestazione di servizi tra gli Stati membri e su quella interna a uno Stato membro”[13]. Di contro, l’art. 56 “osta alla normativa di uno Stato membro che impone ai prestatori di servizi di intermediazione immobiliare, riguardo a locazioni di durata non superiore a 30 giorni concernenti beni immobili situati nel territorio di tale Stato membro, qualora tali prestatori abbiano incassato i canoni o i corrispettivi corrispondenti oppure siano intervenuti nella loro percezione e risiedano o siano stabiliti nel territorio di uno Stato membro diverso da quello di imposizione, di designare un rappresentante fiscale residente o stabilito nel territorio dello Stato membro di imposizione”[14].

6. Nuovi orizzonti

In conclusione, la decisione della Corte apre alla possibilità che regioni e comuni sperimentino soluzioni regolatorie più flessibili e mirate, costruite sulle specificità dei diversi contesti territoriali, dalle città d’arte alle destinazioni balneari o montane, fino alle aree urbane caratterizzate da una forte attrattività universitaria e lavorativa. Ne discende l’auspicio che la funzione sociale della proprietà assuma un ruolo sempre più esplicito nei processi di bilanciamento degli interessi in gioco, orientando in modo concreto la conformazione del tessuto sociale e residenziale delle città.

[1] David Wachsmuth e Alexander Weisler, ‘Airbnb and the Rent Gap: Gentrification through the Sharing Economy’, Environment and Planning A: Economy and Space 50, no. 6 (2018): 1147–70, **https://doi.org/10.1177/0308518X18778038**.

[2] Massimiliano Crisci, Federico Benassi, Hamidreza Rabiei-Dastjerdi, e Gavin McArdle, ‘Spatio-Temporal Variations and Contextual Factors of the Supply of Airbnb in Rome. An Initial Investigation’, *Letters in Spatial and Resource Sciences* 15, no. 2 (2022): 237–53, **https://doi.org/10.1007/s12076-022-00302-y**.

[3] Duarte Gonçalves, Susana Peralta, e João Pereira dos Santos, *Short-Term Rental Bans and Housing Prices: Quasi-Experimental Evidence from Lisbon*, Discussion Papers No. 15706, Institute of Labor Economics (IZA), Bonn.

[4] Beatriz Benítez-Aurioles e Iis Tussyadiah, ‘What Airbnb Does to the Housing Market’, *Annals of Tourism Research* 90 (2021): 103108, **https://doi.org/10.1016/j.annals.2020.103108**.

[5] Arana García, ‘La Intervención Local En Las Viviendas de Uso Turístico a Través de La Zonificación Urbanística’ *Nueva Época*, no. 10 (2018): 6-21, **https://doi.org/10.24965/reala.v0i10.1054**.

[6] Dion Kramer, 'Airbnb, the City, and the Drive for European Integration', European Law Open 3, no. 3 (2024): 500–528, **https://doi.org/10.1017/elo.2024.30**.

[7] Gianluca Bei e Filippo Celata, 'Challenges and Effects of Short-Term Rentals Regulation: A Counterfactual Assessment of European Cities', *Annals of Tourism Research* 101 (2023): 103605.

[8] Delibera consiliare del comune di Firenze n. 39 del 2 ottobre 2023. Delibera consiliare del comune di Venezia n. 70 del 13 dicembre 2019, (artt. 42 e 63). Delibera consiliare del comune di Bologna n. 244433 dell'8 aprile 2024 e n. 803390 dell'11 novembre 2024.

[9] Nel caso di specie, si tratta dell'art.59 avente ad oggetto «Criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve».

[10] Corte Cost., 8 ottobre 2025, n. 186, §7.4.

[11] Al par. 6.2, la Corte menziona la seguente giurisprudenza comparata: Cause unite C-724/18 and C-727/18, Cali Apartments, EU:C:2020:743; sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 64 del 13 marzo 2025; ordinanza del BVerfG del 4 febbraio 1975, 2 BvL 5/74.

[12] Corte Cost., 8 ottobre 2025, n. 186, §7.3.

[13] C-674/20, Airbnb Ireland,ECLI:EU:C:2022:303.

[14] C-83/21, Airbnb Ireland and Airbnb Payments UK, EU:C:2022:1018.