REPUBBLICA ITALIANA

Regione Emilia-Romagna

BOLLETTINO UFFICIALE

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO LA PRESIDENZA DELLA REGIONE - VIALE ALDO MORO 52 - BOLOGNA

Parte prima - N. 2

Anno 57 **17 marzo 2026** **N. 57**

CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO N.2 REG. RICORSI 2026

Ricorso ex art.127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri contro la Regione Emilia-Romagna in persona del Presidente della Giunta regionale, per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n. 10, pubblicata nel BUR n. 316 del 19 dicembre 2025 recante "Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia-Romagna"

1

Reg. Ric. n. 2/2026

CT 5238/2026

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO EX ART. 127 DELLA COSTITUZIONE

Il **Presidente del Consiglio dei Ministri**, rappresentato e difeso per mandato *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, (c.f. 80224030587), Fax 06/96514000 – pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi 12

ricorrente

Contro

REGIONE EMILIA ROMAGNA, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* (cod. fisc. 80062590379), nella sua sede in Bologna, viale Aldo Moro 52 Bologna (BO), pec: urp@postacert.regione.emilia-romagna.it e avvocatura@postacert.regione.emilia-romagna.it

resistente

per la declaratoria della illegittimità costituzionale

giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri, assunta nella seduta del giorno 11 febbraio 2026, degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Emilia Romagna 19 dicembre 2025, n. 10, pubblicata nel BUR n. 316 del 19 dicembre 2025 recante "*Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia Romagna*".

* * *

La legge regionale n. 10 del 2025 ha introdotto una disciplina urbanistico-edilizia degli immobili destinati a locazione breve in Emilia-Romagna.

In particolare, l'articolo 4 ha individuato, ai sensi dell'art. 28, commi 3, lett. b) e 4, l. reg. 30 luglio 2013 n. 15[1], la "*specifica destinazione d'uso urbanistica denominata* ***locazione breve***" all'interno della categoria funzionale turistico-ricettiva e ha assegnato incondizionata rilevanza urbanistico/edilizia al mutamento di destinazione d'uso verso tale destinazione, con o senza opere, prescrivendo a tal fine i titoli abilitativi edilizi previsti dal successivo art. 7.

Inoltre, l'articolo 5 prevede che i Comuni possano individuare - nei propri strumenti di pianificazione urbanistica - **ambiti nei quali l'insediamento ad uso locazione breve è ammesso o subordinato all'osservanza di "*specifiche condizioni*"** e ciò attraverso "*criteri oggettivi stabiliti nelle norme tecniche di attuazione, supportati da adeguata motivazione*". Negli ambiti territoriali ove l'insediamento della destinazione d'uso locazione breve è subordinato a specifiche condizioni, i Comuni - mediante i propri strumenti urbanistici – hanno diverse facoltà, tra le quali giova richiamare la possibilità di definire una percentuale massima di unità immobiliari residenziali da destinare a locazione breve e il potere di limitare o vietare gli interventi edilizi volti a conferire all'immobile detta destinazione.

La suddetta disciplina con la quale viene introdotta una disciplina urbanistico – edilizia delle locazioni brevi, presenta, innanzi tutto, profili di illegittimità costituzionale rispetto alla competenza legislativa

---

1 3. Fatto salvo quanto previsto dal comma 4, il mutamento di destinazione d'uso comporta una modifica del carico urbanistico qualora preveda l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:
a) residenziale;
b) turistico ricettiva;
c) produttiva;
d) direzionale;
e) commerciale;
f) rurale.
4. La legge regionale e i relativi provvedimenti attuativi possono individuare specifiche destinazioni d'uso che presentano un diverso carico urbanistico pur facendo parte della medesima categoria funzionale e che richiedono per questa ragione differenti criteri localizzativi e diverse dotazioni territoriali e pertinenziali. Continuano a trovare applicazione le disposizioni attualmente vigenti contenenti le previsioni di cui al presente comma.

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

statale esclusiva relativa alla tutela della concorrenza, alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili, da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, alla tutela della libertà di impresa e della proprietà privata, oltre che rispetto alla competenza concorrente in materia di governo del territorio (artt. 41, 42, 117, commi 2, lett. e) e m), e terzo comma Cost.). Oltre alla predette violazioni, le citate disposizioni risultano altresì in contrasto, da un lato, con il principio di sussidiarietà, che colloca a livello statale la competenza a intervenire su esigenze che riguardano questioni di rilevanza non locale ma nazionale (art. 118 Cost.) e, dall'altro, con i principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 Cost).

* * *

Ciò premesso, la legge regionale, ad avviso del Governo, presenta diversi profili di illegittimità costituzionale, per i seguenti:

MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 5 per contrasto con gli artt. 41, 42 e 117, secondo comma, lett. e) Cost.

Gli articoli 4 e 5 della legge regionale impugnata, inseriti nel Capo II recante la "*Disciplina urbanistico – edilizia della locazione breve*", introducono rispettivamente, da un lato, la specifica destinazione denominata locazione breve e, dall'altro, attribuiscono ai Comuni il potere 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 (art. 5, co 1). L'individuazione di tali ambiti e la disciplina urbanistica edilizia alla cui osservanza è subordinato l'insediamento è rimessa ad una serie di criteri[2], oggetto di

2 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;

una disciplina differenziata da parte dei Comuni in relazione alle specificità territoriali (art. 5, co. 2 e co 3).

Negli ambiti territoriali ove l'insediamento della destinazione d'uso locazione breve è subordinato a specifiche condizioni i Comuni – con i propri strumenti urbanistici – possono esercitare una serie di facoltà individuate a titolo esemplificativo dall'art. 5, comma 5[3]

Le citate disposizioni si pongono in contrasto con la tutela della proprietà privata, della libertà d'impresa e della concorrenza, che gli artt. 41, 42 e 117, comma 2, lett. e) affidano all'esclusiva competenza legislativa statale. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, "*la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di competenza concorrente o residuale*" (si v. Corte. Cost., 23 luglio 2018, n. 176). In particolare, "*la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in*

---

b) preservare le caratteristiche morfologiche e funzionali dei tessuti urbani e del patrimonio edilizio esistente;
c) limitare l'impatto, diretto e indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità e sul mercato degli alloggi destinati alla locazione stabile;
d) favorire lo sviluppo delle locazioni brevi, in considerazione dell'offerta ricettiva alberghiera ed extra-alberghiera presente nel medesimo ambito e nel territorio comunale e della consistenza, tipologia e prospettiva di incremento della domanda turistica.

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

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

materia di commercio [...] *o in altre materie*" (C. cost., 11 giugno 2014 n. 165; 15 marzo 2013 n. 38; 19 dicembre 2012 n. 299).

Gli speciali poteri conformativi introdotti dalla legge regionale alterano in modo sostanziale la naturale concorrenza sul mercato delle locazioni brevi, dato che possono precludere a taluni proprietari o imprenditori la possibilità di offrire gli immobili posseduti agli affittuari che li desiderino, unicamente sulla base del criterio, del tutto fortuito, dell'ubicazione del bene o della mancata tempestiva modifica della nuova destinazione d'uso che si va a introdurre, da conseguire anche mediante un titolo abilitativo edilizio di diversa natura e col pagamento di oneri.

La legge regionale ha configurato una potestà pianificatoria degli enti locali ispirata, peraltro, a criteri di zonizzazione definiti solo sommariamente a livello di normativa primaria e la cui concreta declinazione ed applicazione, da parte del singolo Comune, può arrivare ad escludere del tutto in alcune zone, o quanto meno a contingentare nel numero, la possibilità stessa di destinare immobili residenziali a locazioni brevi, possibilità che oggi è pacificamente riconosciuta, posto che si tratta di una modalità di locazione che, come si vedrà, non ha tratti distintivi peculiari rispetto a una differente modalità di locazione (da cui si distingue soltanto per la durata, posto che non sono offerti servizi aggiuntivi al locatario) o di comodato o uso abitativo. Nel rilevare come sussista dunque un'evidente ed indebita, oltre che estemporanea compressione del diritto dominicale immobiliare, le predette disposizioni della legge regionale comportano anche una forte limitazione della libertà d'impresa e, soprattutto, una ingiustificabile perturbazione della concorrenza, ove la locazione – sopra o sotto i 30 giorni (solo nel secondo caso definita "breve") - sia oggetto di un'attività imprenditoriale In tal senso, si osserva che per effetto delle scelte dell'autorità comunale alcuni operatori sarebbero semplicemente eliminati *ex abrupto* dal mercato, favorendo così quelli superstiti o

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

quelli che hanno offerto un diverso tipo di servizio (quali quelli elencati all'articolo 4, comma 8, l.r. Emilia-Romagna 28 luglio 2004, n. 16, ossia le strutture ricettive extralberghiere), i quali avrebbero soltanto la ventura di possedere beni collocati in zone ritenute non controindicate sulla base di valutazioni ampiamente discrezionali e difficilmente sindacabili anche in sede giurisdizionale.

Il detto regime introdotto dal legislatore regionale introduce, per l'effetto e sotto altro profilo, una barriera all'accesso al mercato delle locazioni brevi che ha rilevanza anche alla luce dei principi europei in materia di tutela della concorrenza. In particolare, secondo l'art. 4, comma 1, n. 6, della direttiva n. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, costituisce "*regime di autorizzazione*" "*qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio*".

La giurisprudenza euro-unitaria ha ritenuto sussistenti gli estremi del regime di autorizzazione nel caso di una normativa francese che imponeva "*ai soggetti che intendano fornire un [...] servizio di locazione immobiliare di sottoporsi ad una procedura che ha l'effetto di obbligarli a espletare una pratica presso un'autorità competente al fine di ottenere da quest'ultima un atto formale che consenta loro di accedere a tale attività di servizio e di esercitarla*" (Corte di giustizia UE, 22 settembre 2020, cause C-724/18 e C-727/18 *Cali Apartments*, par. 49-53).

L'assoggettamento dell'attività di locazione breve a uno specifico regime di destinazione d'uso – che può richiedere anche lo svolgimento di lavori e il conseguimento di un titolo abilitativo espresso – costituisce, pertanto, un regime di autorizzazione ai sensi della citata direttiva n. 2006/123/CE, necessario per l'accesso al mercato.

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

Ne discende che la prescrizione di un cambio di destinazione d'uso, da conseguire anche mediante un titolo abilitativo edilizio di diversa natura e col pagamento di oneri, ha, pertanto, un effetto diretto e rilevante sull'accesso al mercato e sulla concorrenza e la decisione se introdurre o meno una siffatta disciplina restrittiva rientra nella materia della tutela della concorrenza e nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Alla luce delle suesposte considerazioni gli artt. 4 e 5 della legge regionale impugnata si pongono in contrasto con gli artt. 41, 42 e 117, secondo comma, lett. e) Cost., essendo il legislatore regionale intervenuto in relazione a materia di competenza esclusiva dello Stato, (essendo tale la tutela della concorrenza), introducendo una disciplina che, al di là delle indubbie limitazioni ai diritti dominicali, introduce una forte limitazione della libertà d'impresa e, soprattutto, una ingiustificabile perturbazione della concorrenza.

* * *

2) Illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 5 per contrasto con gli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lett. e) Cost

Gli artt. 4 e 5 della legge regionale in esame, sotto un diverso profilo, creano un ulteriore profilo di illegittima alterazione della concorrenza sul versante del mercato del prodotto e su quello del mercato geografico, introducendo una forma di ingiustificata disparità di trattamento nell'esercizio di attività imprenditoriali, con conseguenti probabili pregiudizi ai danni dei consumatori.

Tale alterazione si rivela illegittima sotto un duplice profilo: sia perché la tutela della concorrenza, come detto, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, in tal modo determinandosi una violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e) Cost., sia in quanto tale limitazione della concorrenza crea un'ingiustificata disparità di trattamento nell'esercizio dell'attività d'impresa, in contrasto con gli artt. 3 e 41 della Costituzione.

COPIA - CANCELLERIA COSTITUZIONALE

In particolare, con specifico riferimento al mercato del prodotto, le norme in esame determinano una distorsione della concorrenza tra i proprietari e i gestori di immobili destinabili a locazione breve, da un lato, che restano gli unici destinatari della disciplina restrittiva in commento, e i proprietari ed i gestori di strutture ricettive turistiche differenti, prime tra le quali gli esercizi alberghieri, dall'altro, che con le prime si trovano in diretta concorrenza, specialmente per le fasce di utenti meno abbienti. Sussiste, infatti, un diretto effetto di sostituzione nelle preferenze dei consumatori in presenza di un piccolo e non transitorio incremento dei prezzi (nella misura del 5-10%), come dimostrato dallo SSNIP (*Small but Significant and Non-transitory Increase in Prices*) *test*, noto anche come test dell'ipotetico monopolista, che è in uso nel diritto della concorrenza per determinare il mercato rilevante di un dato prodotto/servizio.

In argomento, si ricorda, altresì, che l'art. 8, comma 2, d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79, come pure tutte le legislazioni regionali dettate sul punto, comprende nell'alveo dell'attività turistica ricettiva sia le strutture aventi natura alberghiera sia quelle, ben più eterogenee, afferenti all'area extra alberghiera, dimostrando così di considerare fungibili e, quindi, parte dello stesso mercato rilevante tali forme di ricettività, tra cui gli affittacamere, i bed and breakfast, i campeggi, le locazioni brevi.

La normativa regionale in discorso restringe poi la concorrenza tra gestori di immobili destinabili a locazione breve sia se collocati nel medesimo Comune, sebbene in zone diverse, sia se siti in territori di enti locali differenti, ove essi si trovino manifestamente in competizione tra loro. Infatti, il mercato geografico della ricettività turistica non ha una dimensione che riflette necessariamente i confini amministrativi dei Comuni, ma presenta una dimensione potenzialmente più estesa, che può arrivare ad essere anche ultracomunale. Sul punto, si segnala che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha osservato che il mercato dei

CORTE COSTITUZIONALE · CANCELLERIA ·

servizi turistici presenta dimensioni "*essenzialmente corrispondenti al territorio comunale*", ma che "*l'ambito geografico può, tuttavia, essere esteso – soprattutto nel caso dei centri minori – alle località limitrofe alla città interessata, nei casi in cui tali località siano ben collegate e, quindi, facilmente raggiungibili*" (AGCM, provvedimento n. 22360 del 28 aprile 2011, C11033, NH Italia-Dorapal/Carlina). Sebbene in tale vicenda l'Autorità si fosse pronunciata con riferimento a una concentrazione tra imprese alberghiere, l'analisi della dimensione geografica del mercato rilevante può essere trasposta alla ricettività turistica generalmente intesa, non essendovi ostacoli di sorta.

Ne discende che attribuire ai Comuni la facoltà di individuare, nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, ambiti determinati del proprio territorio nei quali l'insediamento della destinazione d'uso a locazione turistica sia vietato, limitato ovvero subordinato all'osservanza di specifiche condizioni, ha l'effetto di ridurre il numero di tali strutture ricettive in alcune aree, apportando così un immediato, indebito e distorsivo beneficio concorrenziale in favore dei gestori con immobili stabiliti in enti locali finitimi, con grave distorsione della concorrenza in un mercato e in una materia che non ha rilevanza puramente locale e che spetta alla competenza esclusiva dello Stato.

Tale alterazione del mercato concorrenziale, in violazione degli artt. 41 e 117, comma 2, lett. e), Cost., trova conferma grazie all'analisi di alcune previsioni contenute nel regolamento (UE) n. 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.

In particolare, l'art. 4, comma 3, lett. b) e d), del regolamento, nel disciplinare espressamente la procedura di registrazione delle unità abitative locate a breve termine, prevede, da un lato, che gli Stati membri provvedono affinché "*le procedure di registrazione siano disponibili online e gratuitamente, ove possibile, o a un costo*

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

ragionevole e proporzionato, e consentano il rilascio automatico e immediato di un numero di registrazione, che non include dati personali, per un'unità specifica al momento della presentazione, da parte del locatore, delle informazioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, e, se del caso, dell'eventuale documentazione giustificativa richiesta a norma dell'articolo 5, paragrafo 2" e, dall'altro, che "*un'unità non sia soggetta a più di una procedura di registrazione*".

Ebbene, l'assoggettamento della locazione a breve termine anche al nuovo accatastamento previsto dall'art. 4 della legge regionale impugnata impone una misura in tutto e per tutto equivalente a una seconda registrazione, ostacolando così l'esercizio dell'attività imprenditoriale in modo contrario all'art. 4, comma 3, lett. d), del prefato regolamento (UE) n. 2024/1028.

Difatti, ove per ipotesi il proprietario di un bene immobile decida, nei differenti periodi dell'anno, di destinare il proprio bene a finalità distinte, quali la locazione oltre i 30 giorni, il comodato d'uso gratuito a un parente, la sua dimora o la locazione breve per alcune settimane all'anno, si troverà costretto a duplicare non soltanto il cambio di destinazione d'uso – purché sempre abitativo - ma anche la procedura di registrazione prevista dal regolamento europeo succitato.

Senza considerare che sia la doppia registrazione che, ancor di più, il cambio di destinazione d'uso rappresentano procedure amministrative che implicano il dispendio di risorse economiche ed amministrative e che, soprattutto, non hanno un'immediata conclusione, potendosi richiedere anche alcuni mesi per giungere alla loro completa definizione. Da ciò determinandosi, in via diretta, la realizzazione di un impedimento di fatto per il proprietario/gestore all'adibizione dell'immobile all'uso che intende esercitare e, indirettamente, rilevanti restrizioni del mercato, sia dal lato dell'offerta di alloggi turistici che da lato della domanda del turista-consumatore.

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

A tal ultimo riguardo, la restrizione delle locazioni brevi comporterà un'immediata riduzione della ricettività turistica, con conseguenti probabili pregiudizi ai danni dei consumatori. Questi ultimi, in generale, vedranno ridursi l'offerta di alloggi turistici, con una riduzione avvertita in particolare in quel segmento di mercato a fascia di prezzi più bassi, che attualmente consente di ampliare la platea degli utenti dei servizi turistici.

Alla luce delle suesposte considerazioni gli articoli 4 e 5 della legge regionale si pongono, sotto diverso profilo, in contrasto con gli artt. 3, 41 e 117, secondo comma lett. e) Cost., avendo introdotto il legislatore regionale un'illegittima alterazione della concorrenza sul versante del mercato del prodotto e su quello del mercato geografico, introducendo una forma di ingiustificata disparità di trattamento nell'esercizio di attività imprenditoriali, con conseguenti probabili pregiudizi ai danni dei consumatori.

* * *

3) Illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 5 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost.

Le previsioni contenute nei descritti articoli 4 e 5 della legge regionale contrastano inoltre con l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., essendo devoluto allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Le disposizioni della legge regionale censurata, avuto riguardo al loro oggetto e alla disciplina che introducono, si collocano – come sopra già evidenziato – nell'ambito di materia riservato allo Stato.

In particolare, la disciplina regionale laddove consente ai Comuni di prevedere la percentuale delle unità immobiliari residenziali che possono essere adibite a locazione breve, di limitare o vietare interventi edilizi che accompagnino la sostituzione dell'uso in atto con la

destinazione locazione breve, di definire requisiti dimensionali e standard di qualità, ulteriori rispetti a quelli addirittura previsti dalla legge regionale e, infine, di subordinare il mutamento di destinazione d'uso verso la locazione breve all'esistenza o alla realizzazione di interventi di dotazione territoriali o pertinenziali, anche allo scopo di compensare l'eventuale maggior carico urbanistico prodotto da questo uso nei tessuti urbani esistenti – **interviene in ambiti riservati al legislatore statale** al quale spetta introdurre una disciplina di armonizzazione che contemperi gli interessi sia di chi offre sul mercato immobili da destinare a locazione breve, sia degli utenti di tale servizio, che potrebbero vedersi impedito il soggiorno in talune località e, comunque, essere costretti a pagare canoni di locazione irragionevolmente più elevati o a ricorrere a servizi sostitutivi generalmente più costosi (ad es. risiedere in strutture alberghiere o residence o acquistare servizi ulteriori, come quelli di prima colazione). Peraltro, come evidenziato nei precedenti motivi, il mercato rilevante della ricettività può spesso avere dimensione ultracomunale, onde per cui, le scelte discrezionali dettate per alcune aree urbane possono avere riflessi e ricadute positive e/o negative non solo nel proprio Comune, ma anche sui territori di enti locali limitrofi, con alterazioni non ponderate delle condizioni di mercato sia per i residenti sia per i non residenti.

Tale intervento conduce a possibili alterazioni che possono repentinamente registrare in termini di valori immobiliari in positivo e in negativo, di accesso alla residenzialità, di contrazione dell'offerta di alloggi a finalità abitative e/o ricettive e del conseguente innalzamento dei prezzi in aree sino ad allora prettamente residenziali o viceversa.

In conclusione, avuto riguardo alla natura dell'intervento del legislatore regionale, le norme impugnate invadono l'ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rese in favore degli utenti che intendano fruire della

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA -

locazione breve, alterando in tal modo la delicata graduazione di interessi – tra chi offre un dato servizio nel mercato e l'utenza – rimessa al legislatore statale. Spetta, pertanto, a quest'ultimo l'introduzione di una disciplina di armonizzazione che contemperi gli interessi sia di chi offre sul mercato immobili da destinare a locazione breve, sia degli utenti di tale servizio, che potrebbero vedersi impedito il soggiorno in talune località e, comunque, essere costretti a pagare canoni di locazione irragionevolmente più elevati o a ricorrere a servizi sostitutivi generalmente più costosi (ad es. risiedere in strutture alberghiere o residence o acquistare servizi ulteriori, come quelli di prima colazione).

Ne discende, per l'effetto, il contrasto delle suddette disposizione con l'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione. Ulteriore profilo di contrasto delle norme regionali con l'art. 117, secondo comma, lett. m) verrà trattato nel motivo successivo in considerazione dei profili di interconnessione di tale censura con gli argomenti richiamati a fondamento del motivo successivo.

* * *

4) Illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 5 per contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione in relazione l'art. 23-ter del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 nonché per contrasto, sotto altro profilo, con l'art. 117, secondo comma, lett. m) e 3 Cost.

Ferme restando le censure sopra illustrate, le disposizioni della legge regionale, per le ragioni che di seguito si illustreranno, si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione nella misura in cui, quale espressione del governo del territorio – rientrante nelle materie di legislazione concorrente – si discostano dai principi fondamentali la cui determinazione è riservata alla legislazione dello Stato.

Giova sul punto premettere che, in materia di governo del territorio e segnatamente nel d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, recante il testo unico

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

dell'edilizia, non è dato rinvenire alcuna disposizione di principio in tema di mutamento di destinazione d'uso degli immobili – che consenta di legittimare l'assetto restrittivo così introdotto dalla Regione Emilia-Romagna – che si spinge sino a precludere la possibilità stessa di portare ad esecuzione gli interventi edilizi finalizzati a destinare un cespite alle locazioni brevi.

In particolare, l'art. 23-*ter*, comma 1, d.P.R. n. 380 del 2001, definisce "*mutamento d'uso urbanisticamente rilevante*" quello che comporta il passaggio tra le categorie funzionali ivi indicate e cioè: a) residenziale, a-bis) turistico-ricettiva, b) produttiva e direzionale, c) commerciale, d) rurale.

Il comma 1-*ter* della richiamata disposizione stabilisce, in particolare, che è sempre ammesso "*il mutamento di destinazione d'uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni*".

Il successivo comma 1-*quater*, poi, precisa che nei casi di cui al comma 1-ter, "*il mutamento di destinazione d'uso non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150*".

Infine, il comma 3 della citata disposizione statale prevede che "*le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente*

CORTE COSTITUZIONALE · CANCELLERIA ·

articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere ulteriori livelli di semplificazione".

Premesso che la destinazione d'uso locazione breve prefigurata dalla legge regionale in oggetto è, comunque, compresa nella categoria funzionale turistico-ricettiva, di cui all'art. 23-*ter*, comma 1, lett. a-*bis*), del d.P.R. n. 380 cit., il sopra ricostruito quadro giuridico statale di principio comporta che l'art. 4, commi 1 e 2, e l'art. 5, comma 5, lett. a), b) e d), della legge regionale in esame si pongano in aperto contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., per violazione della norma interposta recata dall'articolo 23-ter, d.P.R. n. 380 citato.

Infatti, a fronte di un'indicazione di principio chiara per cui il mutamento tra le destinazioni indicate dal citato art. 23-*ter*, comma 1, d.P.R. n. 380 cit., è "*sempre*" ammesso, la scelta della Regione Emilia-Romagna non è stata quella di limitarsi a dettare le condizioni del suddetto mutamento di destinazione d'uso (ad es. il titolo edilizio o il pagamento di un contributo di costruzione), ma quella di spingersi a prevedere degli oneri per entrare nella sottocategoria delle locazioni brevi – la quale ad oggi è caratterizzata da una fortissima stagionalità nell'arco dell'anno – nonché suggerire degli strumenti regolatori agli enti locali che **possano impedire *tout court ex ante*** la locazione breve ed in via generale limitarla ad una percentuale massima di unità immobiliari residenziali.

Si tratta, in particolare, della possibilità per i Comuni di disporre il contingentamento del numero di unità immobiliari da destinare a locazione breve – art. 5, comma 5, lett. a) – o del potere di vietare gli interventi edilizi funzionali al suddetto mutamento – art. 5, comma 5, lett. b) – o di subordinarlo all'esistenza o alla realizzazione di standard – art. 5, comma 5, lett. d) – che, invece, per disposizione statale di principio non possono essere richiesti.

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

In particolare, l'art. 5, quinto comma, della legge regionale, disciplina i poteri dei Comuni negli ambiti territoriali ove l'insediamento della nuova destinazione d'uso è subordinato a specifiche condizioni e arriva a prevedere la facoltà degli enti locali di limitare o vietare interventi edilizi strutturali, quali frazionamenti o ricostruzioni, se connessi al mutamento d'uso. Ciò si pone palesemente in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., per il contrasto con il principio fondamentale del *favor* per il recupero del patrimonio edilizio esistente, enunciato dall'art. 23-ter, d.P.R. n. 380 citato. Quest'ultima disposizione statale, infatti, consente ai Comuni di subordinare il mutamento di destinazione d'uso "verticale" tra le categorie funzionali residenziale e turistico-ricettiva esclusivamente a "specifiche condizioni" e non anche a limitazioni, nell'ambito delle quali rientra la disposizione di legge regionale in argomento, che mira a restringere il novero degli interventi edilizi connessi al mutamento di destinazione d'uso medesimo.

In tal senso, la formulazione dell'art. 23-ter, d.P.R. n. 380 citato, nell'ancorare il favor per il mutamento di destinazione d'uso "verticale" tra le predette categorie al rispetto delle eventuali "specifiche" condizioni definite dai Comuni, delinea una prospettiva di intervento volta a consentire alle amministrazioni locali di prevenire un utilizzo incontrollato del mutamento di destinazione d'uso. Ciò nella consapevolezza che, ad esempio, adibire un numero consistente di unità immobiliari all'uso turistico-ricettivo in un immobile o in una particolare zona oggi destinata in via prevalente all'uso residenziale potrebbe determinare la trasformazione di intere aree urbane e incidere negativamente anche sul problema della scarsità degli alloggi, come ricordato dalla recente sentenza della Corte costituzionale 16 dicembre 2025, n. 186.

L'esigenza di garantire agli enti territoriali di prossimità strumenti puntuali di intervento in tal senso non può, tuttavia, legittimare l'adozione da parte degli stessi Comuni di limiti o divieti generalizzati

CORTE COSTITUZIONALE · CANCELLERIA ·

e automatici alla realizzazione di interventi edilizi funzionali ad un mutamento di destinazione d'uso *contra legem*. Se così fosse, una disposizione introdotta dal legislatore statale in attuazione della competenza di cui all'articolo 117, comma 2, lett. m), Cost., verrebbe di fatto ad essere integralmente privata di contenuto.

La formulazione letterale e la *ratio* sistematica dell'art. 23-*ter*, del d.P.R. n. 380 cit., richiedono che i Comuni: 1) possano perimetrare, ma non limitare o vietare in via generale ed astratta, per intere categorie di interventi e trasformazioni, i mutamenti di destinazione d'uso al fine di evitarne un uso distorto, tale da determinare un indesiderato impatto sul territorio. La relativa valutazione dovrebbe essere fatta "in divenire" e dovrebbe tenere conto dello stato attuale dell'utilizzo del territorio per prevenire indebite trasformazioni, senza poter mai operare in via assoluta ed *ex ante*; inoltre, dovrebbe intervenire in forma puntuale attraverso una considerazione specifica delle singole richieste o delle richieste afferenti, comunque, ad una area/tipologia di immobili puntualmente circoscritte. Tali presupposti sono d'altronde impliciti nell'esigenza che eventuali determinazioni dei Comuni in tal senso siano motivate nei limiti della proporzionalità e ragionevolezza, come richiesto anche agli atti amministrativi di natura generale.

La norma, peraltro, introduce contestualmente il divieto di cambio di destinazione d'uso per il triennio successivo alla conclusione dei lavori, che potrebbe risolversi in una misura latamente sanzionatoria e priva di immediata giustificazione urbanistica.

Lo stesso articolo 5, al comma 5, lettera d), della legge regionale in oggetto attribuisce ai Comuni la facoltà di: "*subordinare il mutamento d'uso verso la locazione breve all'esistenza o alla realizzazione di dotazioni territoriali e pertinenziali, anche allo scopo di compensare l'eventuale maggior carico urbanistico prodotto da questo uso nei tessuti urbani esistenti*", così introducendo un onere urbanistico aggiuntivo (reperimento di aree a standard o relativa monetizzazione)

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

quale *condicio sine qua non* per il perfezionamento del mutamento di destinazione d'uso di singole unità immobiliari.

La previsione regionale in esame, oltre ad andare oltre lo spazio riservato alla potestà normativa regionale, si pone, chiaramente, in diretto contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio desumibili dall'art. 23-ter, comma 1-quater, d.P.R. n. 380 cit., dato che *"il mutamento di destinazione d'uso non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 [...] né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150*". Ne consegue che la facoltà concessa dalla norma regionale in parola agli enti locali di subordinare il mutamento d'uso al reperimento di nuove dotazioni territoriali appare in contrasto con il principio fondamentale sancito dall'art. 23-ter, comma 1-quater, d.P.R. n. 380 cit., che esonera espressamente i mutamenti d'uso di singole unità all'interno delle categorie individuate per legge dall'obbligo di reperire aree per servizi e parcheggi, così consacrando un principio di tendenziale equivalenza del carico urbanistico (o irrilevanza funzionale) nel passaggio tra la categoria residenziale e quella turistico-ricettiva. Ciò comporta che il potere pianificatorio riconosciuto ai Comuni di imporre "specifiche condizioni" (ex art. 23-ter, comma 1-ter, d.P.R. n. 380 cit.) non può essere legittimamente dilatato fino a reintrodurre surrettiziamente quegli oneri di reperimento degli *standard* che la legge statale ha inteso inequivocamente escludere.

L'esclusione dell'obbligo di reperimento di *standard* per i mutamenti d'uso di singole unità immobiliari configura un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (nella specie, il diritto di proprietà fondiaria e l'iniziativa economica), avendo lo Stato inteso garantire un regime uniforme su tutto il territorio nazionale per

CORTE COSTITUZIONALE · CANCELLERIA ·

l'esercizio dello *ius aedificandi* sul patrimonio immobiliare esistente, sottraendo tale aspetto alla disponibilità delle legislazioni regionali.

La reintroduzione di tale obbligo da parte della sola Regione Emilia-Romagna determina, inoltre, un aggravio procedimentale ed economico ingiustificato, suscettibile di determinare una disparità di trattamento lesiva del principio di uguaglianza, in violazione dell'articolo 3 Cost.

Infine, il medesimo art. 5, comma 5, della legge regionale in oggetto, nell'indicare i criteri per l'individuazione di condizioni a cui sottoporre l'insediamento della destinazione d'uso locazione breve negli specifici ambiti territoriali, individua, con una disposizione non precettiva, un elenco a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo di ipotesi, in tal modo consentendo all'ente locale di comprimere la libertà di impresa adottando misure di qualsivoglia estensione e intrusività, in violazione dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza ed in contrasto ancora con l'art. 3 della Costituzione, compromettendo la necessaria uniformità dei diritti proprietari sul territorio nazionale.

Alla luce delle suesposte considerazioni gli artt. 4 e 5 della legge regionale si pongono in contrasto con l'art. 23-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, recante il testo unico dell'edilizia che costituisce norma interposta e, per l'effetto, con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione nella misura in cui la Regione Emilia Romagna non avrebbe potuto discostarsi dai principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di governo del territorio. Inoltre, sotto altro connesso profilo, la previsione si pone in contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. m) Cost. per avere la Regione Emilia-Romagna reintrodotto un aggravio procedimentale ed economico ingiustificato, suscettibile di determinare una disparità di trattamento lesiva del principio di uguaglianza, tenuto altresì conto che l'esclusione dell'obbligo di reperimento di *standard* per i mutamenti d'uso di singole unità immobiliari – previsto dalla legislazione statale sopra richiamata – configura un livello essenziale delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali (nella specie, il diritto di proprietà fondiaria e l'iniziativa economica), avendo lo Stato inteso garantire un regime uniforme su tutto il territorio nazionale per l'esercizio dello *ius aedificandi* sul patrimonio immobiliare esistente, sottraendo tale aspetto alla disponibilità delle legislazioni regionali.

* * *

5) Illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 per contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost. Contrasto con il principio di ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo

Le disposizioni della legge regionale, nella parte in cui individuano una specifica destinazione d'uso "*locazione breve*", si pongono in contrasto con l'art. 3 della Costituzione atteso che si tratta di scelta del legislatore regionale manifestamente irragionevole e sproporzionata. Occorre, infatti, premettere che le c.d. locazioni brevi e turistiche si distinguono da tutte le altre forme di locazione soltanto per la limitata durata nel tempo (inferiore a 30 giorni) o per la soggettiva finalità perseguita dal conduttore, che prende in locazione un immobile al fine di soddisfare le proprie personali esigenze ricreative collegate al soggiorno su un territorio sul quale non vive e che ha intenzione di conoscere.

Tuttavia, oltre a queste differenziazioni secondarie, non sussiste una reale differenza tra la locazione di un immobile per finalità residenziale, cioè con contratti di durata media o lunga a beneficio di un unico inquilino e del suo eventuale nucleo familiare o dare lo stesso in comodato d'uso a un figlio o a un parente, e il farlo per uno scopo turistico, mediante una pluralità di negozi successivi di breve durata – peraltro come spesso succede per un solo mese nell'arco dell'intero anno solare -, perché comunque l'oggetto del contratto resta pur sempre il nudo godimento di una civile abitazione, in cui il proprietario/locatore non offre mai al conduttore alcun particolare servizio di ospitalità.

CORTE COSTITUZIONALE · CANCELLERIA ·

In altri termini, non si ravvisa quale sia la nota specializzante e la ragione, giuridicamente rilevante, per la quale una data abitazione che venga locata ad un solo affittuario in una data unità di tempo, ad esempio due mesi o un anno, dovrebbe avere, sotto il profilo urbanistico e del mutamento di destinazione d'uso, un trattamento diverso e più favorevole rispetto all'ipotesi in cui, nella medesima unità di tempo, lo stesso immobile veda alternarsi più affittuari, ciascuno dei quali presente per un periodo inferiore ai 30 giorni. Dal punto di vista giuridico ed economico, infatti, le due realtà sono pienamente assimilabili, venendo sempre e comunque scambiato per un corrispettivo in denaro il solo godimento di un alloggio avente le caratteristiche della civile abitazione. Paradossalmente, poi, mentre una locazione residenziale comporta un carico urbanistico costante per tutto l'anno, una turistica potrebbe addirittura determinarne uno inferiore perché concentrato soltanto in una parte dell'anno, quella corrispondente ai periodi nei quali si manifesta l'affluenza turistica verso una determinata meta.

Appare altresì irragionevole l'effetto che l'assetto introdotto dalla Regione Emilia-Romagna produrrebbe per le ipotesi in cui il proprietario dell'immobile decida di affittare il proprio immobile a terzi per finalità turistiche soltanto per una o più parti dell'anno, riservando a sé o ai propri congiunti il relativo godimento per i restanti periodi. Infatti, questi sarebbe irragionevolmente costretto a procedere a ben due o più mutamenti di destinazione d'uso onerosi, sia in termini economici che in termini di oneri amministrativi, per poter semplicemente trarre dal proprio diritto dominicale utilità che qualunque altro proprietario collocato in altre regioni potrebbe lecitamente avere senza dover affrontare alcun esborso o istruire complesse pratiche amministrative.

A nulla valendo al riguardo l'esclusione dall'applicazione della legge impugnata prevista per le unità immobiliari concesse parzialmente in

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

locazione breve (art. 3, comma 3, lett. a)), posto che gli effetti distorsivi e discriminatori permarrebbero.

Con la disciplina introdotta dal legislatore regionale, si confonde il potenziale impatto sui centri urbani delle ipotesi dei c.d. affitti brevi, ad oggi residuali in buona parte del territorio nazionale, rispetto a quello di "a*) le case per ferie; b) gli ostelli; c) i rifugi alpini; d) i rifugi escursionistici; e) gli affittacamere; f) le case e appartamenti per vacanza*" (art. 4, comma 8, l.r. Emilia-Romagna 28 luglio 2004, n. 16) che, quelli sì, hanno operato una scelta di tipo definitivo nel destinare l'immobile e tutt'altro che eventuale e/o transitoria come nel caso dell'affitto breve.

Sotto altro profilo le disposizioni censurate - ledendo ingiustamente il diritto di proprietà, la libertà di impresa e la naturale concorrenza sul mercato delle locazioni - recano disposizioni manifestamente sproporzionate rispetto alle pretese finalità elencate all'art. 2 della medesima legge regionale.

Infatti, i sensi dell'art. 2 cit., la legge in parola dovrebbe fornire "*ai Comuni strumenti attraverso i quali possono perseguire le seguenti finalità di interesse generale: a) assicurare l'ordinato sviluppo del territorio, garantendo l'equilibrio tra la tutela della residenzialità e la vivibilità degli spazi urbani e dei quartieri e la promozione dell'offerta turistica, sulla base delle specificità territoriali e delle esigenze della popolazione residente; b) favorire lo sviluppo del turismo, anche quello sostenibile e la valorizzazione patrimoniale di aree attualmente sprovviste di idonea capacità ricettiva; c) ampliare l'offerta di alloggi destinati alla locazione residenziale di lunga durata, fornendo ai Comuni strumenti pianificatori che consentano di orientare le politiche pubbliche locali verso un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi riservati alla residenzialità stabile; d) favorire la rigenerazione dei territori urbanizzati e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia, garantendo adeguati standard di qualità e sicurezza*

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

del patrimonio edilizio esistente; e) contribuire alla valorizzazione dei centri storici e degli edifici di valore storico, architettonico e testimoniale; f) promuovere maggiori livelli di conoscenza del territorio e del patrimonio edilizio esistente, per assicurare l'efficacia delle azioni di tutela e la sostenibilità degli interventi di trasformazione; g) salvaguardare il patrimonio ricettivo regionale valorizzando gli immobili con destinazione ricettiva alberghiera, per i quali è escluso il mutamento d'uso verso la locazione breve, continuando a trovare applicazione la disciplina di settore".

L'art. 5, tuttavia, riconosce agli enti locali la possibilità di procedere alla individuazione di ambiti determinati del territorio comunale nei quali l'insediamento della destinazione d'uso locazione breve è ammesso o subordinato all'osservanza di specifiche condizioni, senza tuttavia, la previsione di alcun limite o senza prevedere che ciò debba avvenire ponderando anche gli altri interessi pubblici o privati coinvolti.

In altri termini, non è in alcun modo considerata l'opportunità di condurre una valutazione alla luce di criteri diversi da quelli stabiliti dall'art. 2 cit., pretermettendo così ogni considerazione degli interessi economici dei locatori e dei conduttori di tale tipologia di contratti, i quali risentiranno, rispettivamente, di un mancato guadagno e di una restrizione delle opportunità di trovare sistemazioni alloggiative ad un prezzo conveniente.

Tuttavia, ciò ridonda, come si è sopra evidenziato, anche in un'immediata riduzione delle capacità di ricettività turistica del territorio – anche ultracomunale - con evidente pregiudizio anche per l'interesse pubblico all'incremento di questo genere di servizi, che hanno la capacità di aumentare la ricchezza del territorio e di produrre effetti favorevoli anche sulle finanze pubbliche (es. per maggior gettito da imposta di soggiorno).

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

La prevedibile grave restrizione dello *stock* complessivo di alloggi turistici offerti sul mercato si tradurrà anche in un immediato e percepibile aumento dei prezzi in danno dei turisti-consumatori, che potrebbero essere scoraggiati dal visitare il territorio regionale e finanche quello italiano, preferendo altre destinazioni.

In definitiva, le disposizioni regionali impugnate manifestano profili di grave contrasto con il principio di ragionevolezza e proporzionalità che dovrebbe informare l'esercizio della potestà legislativa, dato che consentono l'introduzione di misure limitative e restrittive, lesive di libertà ed interessi individuali, di qualsivoglia estensione e intrusività, ispirate alla pretesa tutela di un solo interesse o gruppo di interessi pubblici affini, trascurando così la ponderazione con altri interessi pubblici non meno importanti e con quelli dei privati incisi. Peraltro, le limitazioni introdotte concernono soltanto il fenomeno delle locazioni brevi, senza una reale esigenza idonea a giustificare tale regime giuridico speciale in relazione agli aspetti urbanistico – edilizi.

* * *

6. Illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge regionale per contrasto con l'art. 118 Cost.

Le norme regionali impugnate contrastano con i principi di sussidiarietà e leale collaborazione tra diversi livelli di governo, di cui all'art. 118 della Costituzione, dato che la disciplina delle locazioni brevi, in tutte le sue molteplici implicazioni, afferisce a un interesse pubblico che, come più volte evidenziato nella presente impugnativa, non ha carattere solo locale o regionale, ma che, a ben vedere, presenta eguale cogenza su tutto il territorio nazionale, sicché la relativa disciplina dovrebbe essere armonizzata, quantomeno nei suoi principi generali, da una legge statale.

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

La potestà legislativa esclusiva statale risponde a quelle ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale la tutela della concorrenza e la determinazione dei livelli essenziali minimi, entrambi aventi carattere unitario e di valore primario, aspetti che sarebbero vanificati ove si lasciasse alla Regioni di rimettere indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori quale il Comune chiamato ad individuare, da un lato, gli ambiti di intervento in cui sono ammesse le locazioni brevi e, dall'altro, a stabilire – negli ambiti territoriali ove l'insediamento della destinazione d'uso locazione breve è subordinato a specifiche condizioni – ad esercitare una serie di facoltà molto pervasive, previste dall'art. 5, comma 5.

La conferma circa la necessità che la disciplina delle locazioni brevi debba richiedere un intervento del legislatore statale uniforme è costituita dal fatto che l'Unione europea è intervenuta in tale materia mediante un regolamento e non con una direttiva, attraverso il già menzionato regolamento (UE) 2024/1028, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine, in vigore dal 20 maggio 2026.

Alla luce di tali ragioni gli articoli 4 e 5 della legge regionale impugnata si pongono in contrasto con il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione.

* * *

Per tutte le motivazioni sopra esposte, gli articoli 4 e 5 della legge regionale impugnata si pongono in contrasto con la normativa statale in materia di tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni, libertà di impresa, proprietà privata e governo del territorio e, più in generale, con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e sussidiarietà e, pertanto, violano gli articoli 3, 41, 42, 117, secondo comma, lettere e) ed m), 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, in quanto:

a) ledono ingiustamente il diritto di proprietà, la libertà di impresa e la naturale concorrenza sul mercato delle locazioni;

b) consentono ai Comuni di prescindere dal rispetto del principio di proporzionalità e ragionevolezza, laddove gli stessi, nell'attuazione della legge, possono adottare misure limitative o restrittive, in tal modo consentendo all'ente locale di comprimere la libertà di impresa adottando misure di qualsivoglia estensione e intrusività;

c) contraddicono al principio fondamentale, desumibile dalla legislazione statale in materia di governo del territorio, dettata anche in attuazione della competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, per cui il mutamento di destinazione d'uso verso la categoria turistico-ricettiva, incluse le locazioni brevi, è sempre consentito e può essere legittimamente subordinato a condizioni, ma non può essere vietato o escluso *ex ante*, né sottoposto ad un indiscriminato contingentamento mediante una regolamentazione introdotta con atti di pianificazione territoriale;

d) si pongono in contrasto con i principi di sussidiarietà e leale collaborazione tra diversi livelli di governo posto che vanno a disciplinare questioni che non hanno dimensione locale, ma nazionale.

§§

Per tutte le esposte ragioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri, come sopra rappresentato e difeso

CONCLUDE

affinché la Corte Costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n. 10, pubblicata nel BUR n. 316 del 19 dicembre 2025 recante *"Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia Romagna*" per contrasto con gli artt. 3, 41, 42, 117, secondo comma lett. e) ed m) e

CORTE COSTITUZIONALE - CANCELLERIA

terzo comma nonché 118 della Costituzione, per le ragioni esposte nei motivi.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. attestazione della delibera del Consiglio dei Ministri dell'11 febbraio 2026 di impugnativa della legge regionale, con allegata relazione;

2. legge della Regione Emilia Romagna 19 dicembre 2025, n. 10, pubblicata nel BUR n. 316 del 19 dicembre 2025.

Roma, 16 febbraio 2026

MARIA GABRIELLA MANGIA Firmato digitalmente da MARIA GABRIELLA MANGIA Data: 2026.02.16 13:39:32 +01'00'

Maria Gabriella Mangia

Vice Avvocato Generale dello Stato

GIORGIO SANTINI Firmato digitalmente da GIORGIO SANTINI Data: 2026.02.16 17:46:23 +01'00'

Giorgio Santini

Avvocato dello Stato

Depositato il 16/02/2026

Il Cancelliere ROBERTO MILANA

Copia conforme all'originale per la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione EMILIA-ROMAGNA

Roma, 20 FEB. 2026

IL CANCELLIERE

Registrazione del Tribunale di Bologna n. 4308 del 18 dicembre 1973 – Proprietario: Giunta regionale nella persona del Presidente Michele de Pascale – Direttore responsabile: Giuseppe Pace – Responsabile Redazione: Arianna Centonze
Documento firmato digitalmente