CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **164/2026** (ECLI:IT:COST:2026:164)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **PITRUZZELLA**
Udienza Pubblica del **07/07/2026**; Decisione del **07/07/2026**
Deposito del **09/10/2026**; Pubblicazione in G. U. **14/10/2026**
Norme impugnate: Artt. 4 e 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 19/12/2025, n. 10.
Massime:
Atti decisi: **ric. 2/2026**

SENTENZA N. 164

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n. 10 (Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia-Romagna), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e

depositato in cancelleria il 16 febbraio 2026, iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2026 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 7 luglio 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Pertici per la Regione Emilia-Romagna;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato – con il ricorso indicato in epigrafe – gli artt. 4 e 5 della legge della Regione Emilia-Romagna 19 dicembre 2025, n. 10 (Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia-Romagna).

L'art. 4, comma 1, stabilisce che, «[a]i sensi dell'articolo 28, comma 4, della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 (Semplificazione della disciplina edilizia), nell'ambito della categoria funzionale turistico-ricettiva di cui all'articolo 28, comma 3, lettera b) è individuata la specifica destinazione d'uso urbanistica denominata locazione breve», e che «[i]l mutamento d'uso, con o senza opere, di un'unità immobiliare da diversa categoria funzionale verso la destinazione locazione breve è rilevante sotto il profilo urbanistico ed edilizio ed è soggetto alla presentazione dei titoli edilizi previsti dal successivo articolo 7».

L'art. 5, comma 1, dispone che, «[p]er le finalità di interesse generale di cui all'articolo 2, i Comuni possono 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». Il comma 2 definisce i criteri che devono guidare l'individuazione degli ambiti di cui al comma 1, e il comma 3 stabilisce che, «[a]i sensi dell'articolo 28, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2013, per specifiche condizioni ai fini dell'insediamento dell'uso locazione breve si intendono criteri oggettivi stabiliti nelle norme tecniche di attuazione, supportati da adeguata motivazione presente nel documento di ValSAT o in altri elaborati dello strumento di pianificazione». Il comma 5 indica «a titolo esemplificativo» alcune condizioni che possono essere introdotte dai comuni.

Secondo il ricorrente, tali norme violerebbero gli artt. 3, 41, 42, 117, commi secondo, lettere *e)* e *m)*, e terzo, e 118 della Costituzione.

1.1.– In primo luogo, gli artt. 4 e 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 si porrebbero «in contrasto con la tutela della proprietà privata, della libertà d'impresa e della concorrenza», che gli artt. 41, 42 e 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. affiderebbero all'esclusiva competenza legislativa statale.

In particolare, l'art. 4, stabilendo la necessità di un titolo edilizio per il mutamento d'uso verso la destinazione locazione breve, introdurrebbe un «regime di autorizzazione» ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, numero 6), della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e avrebbe «un effetto diretto e rilevante sull'accesso al mercato»: la decisione se introdurre o meno una siffatta disciplina restrittiva rientrerebbe nella materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

L’art. 5 violerebbe gli artt. 41, 42 e 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. in quanto il potere conformativo comunale da esso introdotto altererebbe «la naturale concorrenza sul mercato delle locazioni brevi», potendo «precludere a taluni proprietari o imprenditori la possibilità di offrire gli immobili posseduti agli affittuari». Ciò determinerebbe «un’evidente ed indebita […] compressione del diritto dominicale immobiliare», «una forte limitazione della libertà d’impresa e, soprattutto, una ingiustificabile perturbazione della concorrenza», ove la locazione sia oggetto di attività imprenditoriale.

1.2.– Con il secondo motivo, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. Gli artt. 4 e 5 determinerebbero una «alterazione della concorrenza» e una disparità di trattamento fra imprenditori sia nel mercato del prodotto sia in quello geografico. Quanto al primo, gli artt. 4 e 5 determinerebbero una distorsione della concorrenza fra i gestori di locazioni brevi, unici destinatari della disciplina restrittiva in esame, e i gestori di strutture ricettive turistiche differenti, *in primis* gli alberghi. Quanto al mercato geografico, l’art. 5 restringerebbe la concorrenza fra gestori di locazioni brevi in diverse zone dello stesso comune o in diversi comuni. Inoltre, il «nuovo accatastamento» previsto dall’art. 4 equivarrebbe a una «seconda registrazione», ulteriore rispetto a quella di cui all’art. 4 del regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724. Ciò rappresenterebbe «un impedimento di fatto» per il gestore e una restrizione del mercato.

1.3.– Con il terzo motivo, il ricorrente lamenta la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., che riserva alla competenza legislativa statale la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

In particolare, l’art. 5, comma 5, della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 – che consente ai comuni di: «a) stabilire, per ciascun ambito, la percentuale massima di unità immobiliari residenziali che possono essere destinate alla locazione breve»; «b) limitare o vietare interventi edilizi […] che accompagnino la sostituzione dell’uso in atto con la destinazione locazione breve»; «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» – interverrebbe in un ambito riservato al legislatore statale, al quale spetterebbe «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 più elevati o a ricorrere a servizi sostitutivi più costosi (come quelli alberghieri).

1.4.– Con il quarto motivo, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, lettera *m)*, e terzo, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)».

L’art. 23-*ter*, comma 1, dispone che, «[s]alva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d’uso ogni forma di utilizzo dell’immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall’esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l’assegnazione dell’immobile o dell’unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: *a)* residenziale; *a-bis)* turistico-ricettiva; *b)* produttiva e direzionale; *c)* commerciale; *d)* rurale». In base al comma 1-*ter*, è «sempre ammess[o] 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 comma 1-*quater* stabilisce che, «[n]ei 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 […]».

Gli artt. 4, commi 1 e 2, e 5, comma 5, lettere *a), b) e d)*, della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 violerebbero il citato art. 23-*ter* perché questa norma consentirebbe ai comuni di introdurre «specifiche condizioni» del mutamento di destinazione d'uso, da verificare in relazione alle singole richieste, non di introdurre «limitazioni», che «possano impedire *tout court ex ante* la locazione breve» in certe zone. La norma statale mirerebbe a garantire ai comuni «strumenti puntuali di intervento», restando esclusi «divieti generalizzati e automatici alla realizzazione di interventi edilizi funzionali ad un mutamento di destinazione d'uso». In tal modo, le decisioni comunali rispetterebbero i limiti della proporzionalità e ragionevolezza. In particolare, il citato art. 5, comma 5, lettera *d)*, violerebbe il citato art. 23-*ter*, comma 1-*quater*, consentendo ai comuni di reintrodurre quegli «oneri di reperimento degli *standard*» che la legge statale avrebbe escluso.

L'art. 5, comma 5, violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., in quanto l'art. 23-*ter* sarebbe stato introdotto nell'esercizio di quella competenza. Ciò accadrebbe, in particolare, per l'art. 5, comma 5, lettera *d),* poiché l'esclusione dell'obbligo di reperimento di standard per i mutamenti d'uso di singole unità immobiliari configurerebbe un livello essenziale delle prestazioni concernenti il diritto di proprietà fondiaria e di iniziativa economica. La stessa norma, prevedendo «un aggravio procedimentale ed economico ingiustificato», determinerebbe «una disparità di trattamento lesiva del principio di uguaglianza, in violazione dell'articolo 3 Cost.».

Infine, l'art. 5, comma 5, indicando limitazioni (introducibili dai comuni) «a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo», consentirebbe agli enti locali «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».

1.5.– Con il quinto motivo, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

L'art. 4, comma 1, della legge regionale impugnata, là dove individua «nell'ambito della categoria funzionale turistico-ricettiva […] la specifica destinazione d'uso urbanistica denominata locazione breve», violerebbe l'art. 3 Cost. perché si tratterebbe di una scelta «manifestamente irragionevole e sproporzionata». Le «locazioni brevi e turistiche» si distinguerebbero da tutte le altre forme di locazione soltanto per la durata limitata (inferiore a 30 giorni) o per la soggettiva finalità perseguita dal conduttore, ma non sussisterebbe una «reale differenza» rispetto alle locazioni residenziali, dato che nelle locazioni brevi il proprietario non offre alcun particolare servizio. Non si giustificherebbe, dunque, il regime più favorevole, sotto il profilo urbanistico e del mutamento di destinazione d'uso, delle locazioni residenziali. Inoltre, nel caso in cui il proprietario decida di affittare il proprio immobile per finalità turistiche soltanto per una parte dell'anno, riservandolo a sé per il restante periodo, 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».

Inoltre, l'art. 5 della stessa legge regionale, ledendo «la libertà di impresa e la naturale concorrenza sul mercato delle locazioni», recherebbe disposizioni «manifestamente sproporzionate rispetto alle pretese finalità elencate all'art. 2 della medesima legge regionale». L'art. 5 consentirebbe l'introduzione di misure «di qualsivoglia estensione e intrusività», ispirate alla 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». Le determinazioni comunali pregiudicheranno gli interessi dei locatori e dei turisti e anche l'interesse pubblico, dato che le locazioni brevi aumentano la ricchezza del territorio e il gettito fiscale. Di qui la violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

1.6.– Con il sesto motivo, il ricorrente lamenta la violazione del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost.

La disciplina delle locazioni brevi richiederebbe un intervento uniforme del legislatore statale, idoneo a soddisfare «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». Ciò sarebbe vanificato «ove si lasciasse alle Regioni di rimettere indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori quale il Comune». Dunque, gli artt. 4 e 5 della legge regionale impugnata violerebbero l'art. 118 Cost.

2.– Con atto depositato il 18 marzo 2026, la Regione Emilia-Romagna si è costituita in giudizio.

Con riferimento al primo motivo di ricorso, la resistente, in primo luogo, eccepisce l'inammissibilità delle questioni relative agli artt. 41 e 42 Cost., per insufficienza della motivazione.

Tutte le censure sarebbero, comunque, non fondate perché gli artt. 4 e 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 rientrerebbero in materie di competenza legislativa regionale (turismo e governo del territorio: sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 186 del 2025 e n. 94 del 2024). Gli artt. 41 e 42 Cost. non sarebbero violati perché ammettono limiti volti a tutelare interessi pubblici: le norme impugnate sarebbero dirette a ridurre gli effetti negativi dell'*overtourism*. L'art. 4 non altererebbe la concorrenza ma la renderebbe «più leale», distinguendo la locazione breve dalle altre destinazioni degli immobili. Neppure l'art. 5 lederebbe la concorrenza: tale effetto sarebbe stato escluso, in relazione a previsioni simili, dalla sentenza n. 186 del 2025 di questa Corte e dalla sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 20 marzo 2019, n. 1831.

Anche il secondo motivo di ricorso sarebbe non fondato. La Regione ribadisce che le norme impugnate rientrano nelle materie del turismo e del governo del territorio e osserva che le regioni sarebbero «più idonee» a regolare le locazioni brevi, potendo considerare le «specificità territoriali». Gli artt. 4 e 5 non creerebbero un'ingiustificata disparità di trattamento: la diversa destinazione d'uso darebbe atto della differenza tra locazioni brevi e locazioni abitative, mentre l'art. 5 risponderebbe ad «esigenze di razionalizzazione del territorio». La differenziazione tra immobili siti nello stesso comune sarebbe coerente con le esigenze della pianificazione, che dovrebbe tener conto delle specificità territoriali, nel rispetto della finalità dell'autonomia. Eventuali restrizioni (disposte da un comune) irragionevoli sarebbero contestabili davanti al giudice amministrativo.

Quanto al terzo motivo di ricorso (violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), la Regione lo ritiene insostenibile alla luce della sentenza n. 186 del 2025 di questa Corte, nella quale si afferma che «la destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà». La Regione osserva poi che, da un lato, il legislatore statale non avrebbe individuato espressamente «livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili o sociali» in ambito di locazioni brevi,

dall'altro non sarebbe agevole qualificare in termini di «diritti civili o sociali» le situazioni giuridiche soggettive degli utenti dei servizi di locazione breve.

Anche il quarto motivo di ricorso sarebbe non fondato. Il citato art. 23-*ter*, comma 1-*ter*, del d.P.R. n. 380 del 2001 non sancirebbe «un diritto incondizionato del proprietario», ma sarebbe «espressione di una liberalizzazione relativa, volta a superare rigidi vincoli tipologici, senza tuttavia escludere la possibilità di conformazione dell'attività mediante condizioni e limiti». Il riferimento dell'art. 23-*ter*, comma 1-*ter*, alla «possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni» al mutamento di destinazione d'uso non dovrebbe essere ridotto alle norme tecniche, potendo comprendere «divieti circoscritti e proporzionati». Tale interpretazione sarebbe necessaria in quanto «costituzionalmente orientata»: la tesi sostenuta nel ricorso determinerebbe un «effetto costituzionalmente problematico, in quanto finirebbe per comprimere in modo ingiustificato le competenze regionali e locali in materia di "*governo del territorio*"» e gli «interessi pubblici fondamentali» lesi dall'*overtourism*. Inoltre, non si concilierebbe con la sentenza n. 186 del 2025.

La Regione, poi, svolge considerazioni relative alle diverse previsioni di cui all'art. 5, comma 5, della legge regionale impugnata. La censura relativa alla lettera *a)* sarebbe inammissibile per genericità e, comunque, non fondata, in quanto previsione simile sarebbe già stata avallata dalla sentenza n. 186 del 2025. Quanto alla lettera *b)*, la resistente rileva che non verrebbe attribuito ai comuni un potere arbitrario, in quanto essi devono attenersi all'art. 5, comma 3, della legge regionale impugnata. Quanto alla lettera *d)*, la Regione osserva che l'art. 23-*ter*, comma 1-*quater*, non individuerebbe un livello essenziale delle prestazioni e che nelle «specifiche condizioni» richiamate dalla disposizione statale rientrerebbero «anche eventuali limitazioni in punto di obbligo a carico dei proprietari di realizzazione di dotazione territoriali e pertinenziali». Peraltro, queste non coinciderebbero necessariamente con gli standard urbanistici in senso stretto, potendo «includere anche misure compensative o soluzioni funzionali idonee a mitigare l'impatto dell'insediamento della locazione breve».

Anche il quinto motivo di ricorso sarebbe non fondato. L'impugnato art. 4, nell'individuare una specifica destinazione d'uso "locazione breve", non sarebbe irragionevole. Secondo la Regione, non si potrebbe minimizzare la differenza tra le locazioni brevi e le altre locazioni, dato che le prime producono l'*overtourism*, con conseguenti «maggiori pulizie, maggiore utilizzo di servizi, di esercizi pubblici, di attività commerciali, maggiore presenza nelle strade e sui mezzi e così via».

Infine, anche il sesto motivo sarebbe non fondato. La Regione richiama la sentenza n. 186 del 2025, nella quale si afferma che «[i]l 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)». Nella materia delle locazioni brevi, emergerebbero «specificità territoriali» che richiederebbero discipline differenziate.

3.– Il 24 marzo 2026, l'associazione Host + Host ha depositato un'opinione scritta ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Tale opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 28 maggio 2026.

L'associazione censura il quadro normativo sempre più frammentato e disomogeneo in materia di locazioni brevi e osserva che le norme impugnate non sarebbero accompagnate da alcun dato empirico o analisi quantitativa atta a dimostrare l'esistenza delle criticità che esse intenderebbero affrontare. L'impugnato art. 5 contemplerebbe «un uso distorto del potere di pianificazione territoriale quale strumento di regolazione del mercato delle locazioni».

4.– Il 16 giugno 2026 sia il Presidente del Consiglio dei ministri che la Regione Emilia-Romagna hanno depositato una memoria integrativa.

Il ricorrente ribadisce le proprie censure, osservando, fra l'altro, che questa Corte non si sarebbe pronunciata sul tema della tutela della concorrenza, nelle sentenze n. 94 del 2024 e n. 186 del 2025. In relazione al quarto motivo, l'Avvocatura richiama la sentenza di questa Corte n. 61 del 2026, che avrebbe distinto fra «condizioni» e «limitazioni» dei mutamenti di destinazione d'uso.

Dal canto suo, la Regione rileva che l'intervento regionale si è reso necessario per tutelare il diritto all'abitazione e svolge ulteriori considerazioni in relazione ai diversi motivi di ricorso. Con riferimento particolare al quarto motivo di ricorso, la resistente argomenta la non fondatezza tenendo conto della sentenza n. 61 del 2026 di questa Corte e della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione prima, 14 maggio 2026, n. 916, e osserva che l'art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380 del 2001 «deve nel nostro caso ottenere un'interpretazione costituzionalmente orientata che consideri le peculiarità delle locazioni brevi».

Considerato in diritto

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato – con il ricorso indicato in epigrafe – gli artt. 4 e 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025, recante la disciplina degli immobili destinati a locazione breve.

L'art. 4, comma 1, stabilisce che, «[a]i sensi dell'articolo 28, comma 4, della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 (Semplificazione della disciplina edilizia), nell'ambito della categoria funzionale turistico-ricettiva di cui all'articolo 28, comma 3, lettera b) è individuata la specifica destinazione d'uso urbanistica denominata locazione breve», e che «[i]l mutamento d'uso, con o senza opere, di un'unità immobiliare da diversa categoria funzionale verso la destinazione locazione breve è rilevante sotto il profilo urbanistico ed edilizio ed è soggetto alla presentazione dei titoli edilizi previsti dal successivo articolo 7».

L'art. 5, comma 1, dispone che, «[p]er le finalità di interesse generale di cui all'articolo 2, i Comuni possono 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». Il comma 2 definisce i criteri che devono guidare l'individuazione degli ambiti di cui al comma 1, e il comma 3 stabilisce che, «[a]i sensi dell'articolo 28, comma 2, della legge regionale n. 15 del 2013, per specifiche condizioni ai fini dell'insediamento dell'uso locazione breve si intendono criteri oggettivi stabiliti nelle norme tecniche di attuazione, supportati da adeguata motivazione presente nel documento di ValSAT o in altri elaborati dello strumento di pianificazione». Il comma 5 indica «a titolo esemplificativo» alcune condizioni che possono essere introdotte dai comuni.

Il ricorrente articola sei motivi di impugnazione, rivolti congiuntamente a entrambe le disposizioni appena citate; alcuni dei motivi sono riferiti a una pluralità di parametri. Dal ricorso è comunque possibile ricavare le seguenti questioni.

L'art. 4 è impugnato, in primo luogo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in quanto introdurrebbe un «regime di autorizzazione» ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, numero 6), della direttiva 2006/123/CE; la previsione del mutamento di destinazione d'uso determinerebbe «rilevanti restrizioni del mercato». Inoltre, l'art. 4 violerebbe gli artt. 3 e 41 Cost., poiché comporterebbe una disparità di trattamento fra imprenditori nel mercato del prodotto (fra gestori di locazioni brevi e gestori di strutture ricettive turistiche differenti) e contemplerebbe una «seconda registrazione» restrittiva del mercato. Infine, l'art. 4 violerebbe l'art. 3 Cost., atteso che non sussisterebbe una «reale differenza» fra locazione breve e

locazioni residenziali.

Contro l'art. 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 sono rivolte le seguenti censure. Esso violerebbe: a) gli artt. 3, 41, 42 e 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., perché determinerebbe una limitazione del diritto di proprietà e della libertà d'impresa, una «alterazione della concorrenza» e una disparità di trattamento fra imprenditori sia nel mercato del prodotto (fra gestori di locazioni brevi e gestori di strutture ricettive turistiche differenti) sia in quello geografico (fra gestori di locazioni brevi in diverse zone dello stesso comune o in diversi comuni); b) l'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., in quanto il comma 5 interverrebbe in un ambito riservato al legislatore statale, al quale spetterebbe «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»; c) nel suo comma 5, gli artt. 3, 117, commi secondo, lettera *m)*, e terzo, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 23-*ter* del d.P.R. n. 380 del 2001, perché questa norma consentirebbe ai comuni di introdurre «specifiche condizioni» del mutamento di destinazione d'uso, da verificare in relazione alle singole richieste, non di introdurre «limitazioni», che «possano impedire *tout court ex ante* la locazione breve» in certe zone; d) gli artt. 3 e 41 Cost., consentendo l'introduzione di misure «di qualsivoglia estensione e intrusività», ispirate alla 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»; e) l'art. 118 Cost., in quanto la disciplina delle locazioni brevi richiederebbe un intervento uniforme del legislatore statale.

6.– In primo luogo, è opportuno illustrare il contenuto delle disposizioni impugnate.

La legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 è volta a dettare la «disciplina urbanistico-edilizia applicabile alle unità immobiliari oggetto di contratti di locazione breve» (art. 1, comma 1). Questa è definita, tenendo conto delle norme statali (art. 4, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo», convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96; art. 13-*ter* del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, recante «Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili», convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2023, n. 191), come «locazione di durata non superiore a trenta giorni, stipulat[a] […] anche nell'esercizio dell'attività di impresa, direttamente ovvero per il tramite di soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare o di enti che gestiscono portali telematici» (art. 1, comma 2, della legge in esame).

La legge regionale impugnata si applica «a tutte le unità immobiliari che saranno destinate, anche a seguito di trasformazioni fisiche e funzionali, a contratti di locazione breve in data successiva all'entrata in vigore della presente legge» (art. 3, comma 1).

L'art. 4, ovvero la prima disposizione impugnata, individua – come visto – nell'ambito della categoria funzionale turistico-ricettiva «la specifica destinazione d'uso urbanistica denominata locazione breve», stabilendo che «[i]l mutamento d'uso, con o senza opere, di un'unità immobiliare da diversa categoria funzionale verso la destinazione locazione breve è rilevante sotto il profilo urbanistico ed edilizio ed è soggetto alla presentazione dei titoli edilizi previsti dal successivo articolo 7». In concreto, ciò significa che, ad esempio, chi vuole utilizzare una seconda casa, avente destinazione residenziale, a fini di locazione breve, deve mutarne la destinazione d'uso urbanistica e ottenere il titolo edilizio di cui all'art. 7, comma 1, della legge in esame: se il passaggio alla destinazione «locazione breve» avviene con opere, occorre il «titolo abilitativo previsto per l'intervento edilizio al quale è connesso»; se invece avviene senza opere, il titolo è direttamente individuato nella segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

Si tratta di una scelta che non trova riscontro nella legislazione delle altre regioni italiane.

Dal canto suo, la seconda disposizione impugnata (art. 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025) stabilisce – come visto – che i comuni «possono 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» (comma 1). Il comma 5 dell'art. 5 dispone che, negli ambiti ove l'insediamento di tale destinazione è subordinato a specifiche condizioni, i comuni «possono, a titolo esemplificativo e non esaustivo: 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».

In sintesi, la legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025, da un lato, si applica anche a locazioni brevi non turistiche (benché dai lavori preparatori risulti chiaramente che il reale *focus* delle nuove norme erano le locazioni brevi turistiche), dall'altro lato non si applica alle locazioni turistiche che eccedono i 30 giorni. Inoltre, si rivolge sia alle locazioni brevi imprenditoriali sia a quelle non imprenditoriali.

Quanto alle finalità perseguite, esse sono definite dagli artt. 2 e 5, comma 2, della legge regionale in esame. Rispetto alla disciplina della Regione Toscana, oggetto della sentenza n. 186 del 2025 di questa Corte, la legge ora in questione parte dal presupposto che le locazioni brevi siano positive in certi contesti, aumentando e diversificando la ricettività in zone poco frequentate, e negative in altri contesti (essenzialmente le città, soprattutto universitarie), determinando una riduzione e un maggior costo degli appartamenti disponibili per lavoratori e studenti. Lo scopo delle norme impugnate è quello di fornire ai comuni gli strumenti per contenere le locazioni turistiche in certe zone e per incentivarle in altre (si vedano la delibera della Giunta regionale 20 ottobre 2025, n. 1700, di approvazione del disegno di legge, e la relazione introduttiva allo stesso disegno); la seconda finalità emerge, in particolare, negli artt. 2, comma 1, lettera *b)*, e 5, comma 2, lettera *d)*, della legge in esame. Infatti, l'art. 5 non si rivolge solo ai comuni capoluogo di provincia e a quelli a più alta densità turistica (così l'art. 59 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, recante «Testo unico del turismo»), ma a tutti i comuni.

7.– Si possono ora esaminare le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Questa Corte ritiene di valutare in via prioritaria le censure attinenti al riparto di competenza legislativa (ad esempio, sentenze n. 59 del 2024 e n. 120 del 2022), avanzate contro entrambe le disposizioni impugnate per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., che attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva nella materia «tutela della concorrenza».

Tali questioni non sono fondate.

7.1.– Quanto all'art. 4 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025, questa Corte ha già esaminato una norma legislativa regionale che impone il passaggio dalla destinazione

«abitazione permanente o principale» a quella «abitazione temporanea» nel caso in cui l'uso turistico dell'alloggio diventi prevalente, cioè superiore a centottanta giorni all'anno (artt. 2 e 4, comma 1, lettera *f*, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 luglio 2023, n. 11, recante «Disciplina degli adempimenti amministrativi in materia di locazioni brevi per finalità turistiche»). Tale disposizione era stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione della competenza legislativa statale in materia di ordinamento civile, ma la sentenza n. 94 del 2024 ha respinto il ricorso, riconoscendo la competenza legislativa regionale a regolare la destinazione d'uso urbanistica degli alloggi adibiti a locazione turistica: «[a]ncora più evidente è l'incidenza della forte crescita delle locazioni turistiche brevi sulla competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio. […] Ne consegue che rientra nella competenza del legislatore regionale intervenire sulla destinazione d'uso degli immobili – in linea con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale all'art. 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380» (punto 3.1.2. del *Considerato in diritto*); secondo questa Corte, la norma valdostana ha fissato «il limite temporale oltre il quale l'immobile oggetto del contratto si ritiene […] destinato ad un utilizzo diverso rispetto a quello originario, legittimando interventi di natura amministrativa che […] rientrano pienamente nelle competenze regionali» (punto 3.1.3. del *Considerato in diritto*); la stessa disposizione «si inserisce coerentemente nel quadro di previsioni regionali il cui esclusivo orizzonte – che coincide con la sfera di competenza – è quello di governare le trasformazioni urbanistiche connesse alla moltiplicazione delle locazioni turistiche brevi, in un'ottica di tutela del territorio e di realizzazione di una sua ordinata pianificazione» (ancora, punto 3.1.3. del *Considerato in diritto*).

Dunque, l'autoqualificazione della legge regionale in esame (il Capo II, comprendente l'art. 4, si intitola «Disciplina urbanistico-edilizia della locazione breve») risulta corretta.

L'argomento del ricorrente, secondo cui l'art. 4 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. per il fatto di introdurre una restrizione nell'accesso al mercato turistico, non è condivisibile. Le regioni hanno tradizionalmente competenza legislativa sui mutamenti di destinazione d'uso, come riconosciuto dall'art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001. La sentenza n. 186 del 2025 ha ribadito che il potere comunale di zonizzazione funzionale (che è disciplinabile dalle regioni nell'esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia «governo del territorio») è «idoneo a limitare l'iniziativa economica dei proprietari» (punto 2.2. del *Considerato in diritto*). Inoltre, la stessa pronuncia ha ricondotto alla competenza legislativa regionale alcune norme concernenti le strutture ricettive extra-alberghiere e le locazioni turistiche, benché esse ponessero ostacoli nell'accesso al mercato: si tratta degli artt. da 42 a 45 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, che prevedono la gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive extra-alberghiere (si veda il punto 6.1. del *Considerato in diritto*), e dell'art. 59 della stessa legge toscana, in base al quale alcuni comuni possono, con proprio regolamento, limitare in determinate zone l'attività di locazione breve turistica (punto 7.4. del *Considerato in diritto*).

Quanto all'argomento del ricorrente, secondo il quale l'art. 4 introdurrebbe un «regime di autorizzazione» ai sensi dell'art. 4, paragrafo 1, numero 6), della direttiva 2006/123/CE, si può rilevare che la sentenza n. 186 del 2025 ha chiarito che, nelle materie affidate alla loro competenza, alle regioni non è precluso introdurre le autorizzazioni, nei casi in cui la direttiva servizi lo consente (ancora, punto 7.4. del *Considerato in diritto*).

7.2.– Quanto all'art. 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025, questa Corte – come già accennato – ha ascritto alla competenza legislativa regionale in materia di turismo e di governo del territorio l'art. 59 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, in base al quale alcuni comuni possono, con proprio regolamento, limitare in determinate zone l'attività di locazione breve turistica (sentenza n. 186 del 2025, punto 7.4. del *Considerato in diritto*: «l'art. 59 detta una disciplina amministrativa che interseca in via prevalente le materie del governo del territorio e 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»).

Rispetto alla disposizione toscana, l’impugnato art. 5, in combinato con l’art. 4, si orienta marcatamente verso la materia «governo del territorio», atteso che la disciplina comunale delle locazioni brevi va inserita negli «strumenti di pianificazione urbanistica» (art. 5, comma 1) e, in base all’art. 4, le verifiche avvengono nell’ambito dei controlli sul mutamento di destinazione d’uso. Anche in questo caso, l’autoqualificazione del legislatore regionale risulta corretta, avendo l’art. 5 effettivamente ad oggetto la «speciale disciplina urbanistica ed edilizia [comunale] alla cui osservanza è subordinato l’insediamento della destinazione d’uso locazione breve», in ambiti determinati del territorio comunale (comma 2). Anche i quattro esempi di possibile intervento comunale, indicati nel comma 5 dell’art. 5, rientrano nella materia «governo del territorio».

8.– Con il secondo motivo di ricorso, l’art. 4 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 è stato impugnato anche per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., in quanto determinerebbe una disparità di trattamento nel mercato del prodotto, fra gestori di locazioni brevi e gestori di strutture ricettive turistiche differenti, e contemplerebbe un «nuovo accatastamento» restrittivo del mercato.

Tali questioni sono fondate.

8.1.– In via preliminare, è opportuno ribadire che la competenza legislativa delle regioni non riguarda solo le strutture ricettive “classificate” ma si estende alle locazioni turistiche (sentenze n. 186 del 2025, n. 94 del 2024 e n. 84 del 2019). Tale competenza può essere esercitata attraverso percorsi diversi: adottando una disciplina urbanistica, come nel caso della legge regionale ora in esame, o anche contemplando poteri comunali regolatori e autorizzativi non coincidenti con quelli tipici del settore urbanistico, come nel caso dell’art. 59 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, oggetto della più volte richiamata sentenza n. 186 del 2025. In tale pronuncia questa Corte ha osservato che «i problemi posti dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in alcune zone del territorio e presentano diverse peculiarità in ognuna di esse. Il livello regionale e quello locale, dunque, sono in linea di massima più adeguati per adottare la disciplina amministrativa volta a conciliare gli interessi dei proprietari e degli utenti con quelli contrapposti (di tipo sociale ed urbanistico)» (punto 7.3. del *Considerato in diritto*).

La disciplina regionale può tradursi in una compressione dell’iniziativa economica dei proprietari, in un’ingerenza nelle loro libere scelte. Nella sentenza n. 186 del 2025 si è ricordato che «questa Corte ha riconosciuto che “il legislatore regionale ben può conformare anche le facoltà spettanti ai privati” (sentenza n. 175 del 2019), compreso il contenuto del diritto di proprietà (sentenza n. 190 del 2001). Del resto, la limitazione dei diritti dei proprietari rappresenta un riflesso intrinseco alla disciplina urbanistica» (punto 6.1. del *Considerato in diritto*). Si è anche osservato che «[l]a destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà» (punto 7.4. del *Considerato in diritto*).

Le scelte regionali sono, però, soggette a un test di proporzionalità, in quanto devono perseguire un interesse meritevole di protezione, con un mezzo idoneo, necessario e proporzionato (ad esempio, sentenze n. 137, n. 127 e n. 10 del 2026, n. 143 e n. 109 del 2025, n. 113 del 2022).

Nella sentenza n. 186 del 2025, questa Corte ha chiarito che lo scopo di limitare l’*overtourism* è meritevole di protezione, perché esso ha prodotto «una contrazione degli alloggi disponibili per lavoratori e studenti fuori sede, con conseguente effetto inflazionistico sul costo degli alloggi stessi. Inoltre, l’overtourism può determinare “la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi

pubblici locali" (sentenza n. 94 del 2024)». A tale conclusione questa Corte è giunta tenendo conto anche della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (grande sezione, sentenza 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18, Cali Apartments, punto 75), del regolamento 2024/1028/UE e delle pronunce di altri tribunali costituzionali (punto 6.2. del *Considerato in diritto*). È poi da segnalare che la recente «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di misure negli Stati membri per salvaguardare l'accessibilità economica e la disponibilità di alloggi» (*Affordable Housing Act*), del 9 settembre 2026, indica, fra le suddette misure, la restrizione dell'accesso agli «*short-term accommodation rental services in residential property*» (art. 2, paragrafo 1, lettera *a*, della proposta).

Le leggi regionali possono, ad esempio, contemplare un contingentamento delle locazioni turistiche in determinate zone, al fine di garantire un'adeguata offerta di alloggi per l'uso residenziale di lunga durata. Ciò è previsto sia dalla legge regionale ora in esame (art. 5, comma 5, lettera *a*), sia dalla legge reg. Toscana n. 61 del 2024 (art. 59, comma 3, lettera *a*). Lo stesso legislatore statale ha previsto l'intervento regolamentare-urbanistico del Comune di Venezia al fine di fissare limiti massimi per la destinazione degli immobili residenziali alle locazioni turistiche brevi (art. 37-bis del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, recante «Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina», convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2022, n. 91). Il contingentamento risulta possibile anche nella prospettiva dell'art. 23-*ter*, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del d.P.R. n. 380 del 2001, perché non si traduce in un divieto assoluto della locazione turistica in una certa zona o in un certo edificio, ma condiziona solo l'insediamento di quell'uso al rispetto di un certo rapporto tra locazioni brevi e unità residenziali (sentenza n. 61 del 2026, punto 10). Sia la relazione tecnica al disegno di legge di conversione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2024, n. 105, sia la circolare attuativa dello stesso decreto-legge (punto 2 delle «Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)», adottate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) confermano la configurabilità di «misure di contingentamento delle richieste di mutamento di destinazione d'uso». Resta ferma la necessità di rispettare l'art. 23-*ter*, comma 1-*quater*, secondo periodo, del citato t.u. edilizia («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 […]»).

8.2.– Tuttavia, la disciplina posta dall'art. 4 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025 non supera il sindacato svolto ai sensi degli artt. 3 e 41 Cost.

Il ricorrente contesta una distorsione della concorrenza fra i gestori di locazioni brevi, unici destinatari della disciplina restrittiva in esame, e i gestori di strutture ricettive turistiche differenti, fra le quali quelle extra-alberghiere. Il «nuovo accatastamento», previsto dall'art. 4, rappresenterebbe «un impedimento di fatto» per il gestore di locazione breve e una restrizione del mercato.

Il presupposto della censura è corretto. L'art. 4 della legge della Regione Emilia-Romagna 28 luglio 2004, n. 16 (Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità), distingue tra strutture alberghiere, extralberghiere (fra i quali gli «affittacamere» e le «case e appartamenti per vacanze»: comma 8) e all'aria aperta. Sia per gli «affittacamere» (art. 10, comma 1) che per le «case e appartamenti per vacanze» (art. 11, comma 1) è prevista la gestione (necessaria) in forma imprenditoriale. In base alla legge regionale, queste strutture extra-alberghiere possono conservare la destinazione residenziale, come chiarito dalla delibera della Giunta regionale 4 giugno 2007, n. 802 («[l]'utilizzo delle abitazioni per le attività di gestione di case e

appartamenti per vacanze o per la locazione di alloggi a turisti non comporta la modifica di destinazione d'uso degli edifici ai fini urbanistici»), e confermato dal Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 29 dicembre 2025, n. 10361 (punti 4.4.1. e 4.4.2.).

Dunque, l'obbligo di passaggio dalla destinazione residenziale alla categoria turistico-ricettiva grava solo sui gestori delle locazioni brevi, non su quelli delle strutture extra-alberghiere. Tale disparità risulta irragionevole, in quanto non persegue alcun fine meritevole di protezione. L'analogo art. 41, comma 3, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, che impone la destinazione d'uso turistico-ricettiva per tutti gli immobili adibiti ad esercizio di attività ricettiva extra-alberghiera, è stato ritenuto non difforme dall'art. 3 Cost. in quanto per le stesse strutture è imposta la gestione in forma imprenditoriale, sicché questa Corte ha rilevato che, «[s]e un immobile è utilizzato in modo stabile ed organizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera, la previsione della destinazione d'uso turistico-ricettiva non può essere considerata incoerente o irragionevole» (sentenza n. 186 del 2025, punto 3.1. del *Considerato in diritto*). Al contrario, l'impugnato art. 4 impone il mutamento di destinazione d'uso alle locazioni brevi, che possono essere anche sporadiche, perché, da un lato, possono essere gestite in forma non imprenditoriale, dall'altro l'art. 4 non condiziona l'obbligo di mutamento al superamento di una soglia determinata di utilizzo dell'immobile a fini di locazione breve. Dunque, la limitazione stabilita dall'art. 4 non può essere giustificata con lo scopo di adeguare la destinazione urbanistica all'uso effettivo del bene.

L'art. 4 risulta costituzionalmente illegittimo anche là dove si applica alle locazioni brevi imprenditoriali, perché in tal caso non si comprende la *ratio* del diverso regime rispetto alle strutture ricettive extra-alberghiere, che – come visto – devono essere gestite in forma imprenditoriale ma possono conservare la destinazione residenziale.

D'altro canto, l'art. 4 non può ritenersi idoneo a perseguire lo scopo di limitare l'*overtourism* prodotto dalle locazioni brevi, dato che quel fenomeno colpisce zone circoscritte del territorio regionale, laddove l'art. 4 (a differenza delle misure introdotte dai comuni in base all'art. 5) è una norma valevole per l'intero territorio regionale. Dunque, esso è chiaramente sproporzionato rispetto a quel fine.

9.– Anche l'art. 5 è stato impugnato per violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

La questione è fondata.

L'intera disciplina dell'art. 5 è volta a regolare l'«[i]nsediamento dell'uso locazione breve», cioè della nuova destinazione d'uso introdotta dall'art. 4. Una volta che di tale disposizione è stato accertato il contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost. (punto 8.2.), il vizio non può non riflettersi sull'art. 5, il cui baricentro è appunto rappresentato dal nuovo istituto introdotto dall'art. 4. Fermo restando quanto ribadito nel punto 8.1., nel momento in cui la disciplina delle locazioni brevi avviene tramite uno strumento giudicato confliggente con gli artt. 3 e 41 Cost., analogamente la previsione di tale disciplina si pone in contrasto con gli stessi parametri.

10.– Tutte le altre questioni sollevate restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Emilia-

Romagna 19 dicembre 2025, n. 10 (Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia-Romagna);

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge reg. Emilia-Romagna n. 10 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.