

## XII CONVEGNO NAZIONALE DELLA CONSULTA DEI LEGALI SUNIA

23 - 24 Ottobre 2025

### GLI AFFITTI BREVI: EVOLUZIONI GIURISPRUDENZIALI E NUOVE PROSPETTIVE

#### **Le fonti normative**

Ripercorrendo brevemente quanto già contenuto nelle precedenti relazioni redatte in occasione delle passate edizioni del Convegno dei Legali Sunia, vediamo qui di seguito quali sono le fonti normative delle c.d. “locazioni brevi”.

In primo luogo, si deve far riferimento al codice civile ed agli articoli 1571 e ss in quanto, seppur con le peculiarità che diremo di seguito, si tratta pur sempre di una locazione con diritti ed obblighi delle parti tipici del rapporto di godimento dietro corrispettivo.

Altra fonte è la L. 431/98, per quanto applicabile – vista l’esclusione di cui diremo di cui all’art 1 co 2 lettera c) – poiché l’oggetto delle locazioni brevi è da individuarsi in via esclusiva negli immobili urbani ad uso abitativo.

All’interno dell’ambito delineato da suddette normative sono stati poi adottati sporadici provvedimenti dettati solo da esigenze fiscali e di cassa.

Esempio di tale discutibile atteggiamento legislativo è il D.L. 50 del 24/04/17 il quale, all’art. 4, va a regolamentare il regime fiscale delle locazioni brevi e ne fornisce per la prima volta una definizione.

Successivamente a tale decreto è stato poi adottato il cosiddetto decreto Crescita convertito con legge 58 del 2019 in cui all’art. 13 *quater* ha ulteriormente normato la materia preoccupandosi però sempre e solo di aspetti legati al regime fiscale e dalle entrate dello Stato.

Dopo il preoccupante aumento del numero degli affitti turistici e del crescente spopolamento delle città, si sta cercando – per il momento senza grossi risultati – di normare compiutamente questo fenomeno in costante crescita. Frutto di ciò è stato prima l’intervento “spot” con l’art 37 bis del D.L. 50/22 (c.d. “modello Venezia”) e, successivamente, con il Disegno di legge (o schema di Decreto Legge che dir si voglia) della ministra Santanché del 20/09/23.

Con il C.d. “decreto Anticipi” n. 145/23 (convertito in L. 191/23) si è introdotto il Cin (Codice Identificativo Nazionale) e si sono poi previsti altri obblighi a carico di chi loca per finalità turistiche il proprio immobile.

## **La definizione di Locazione Breve**

La definizione di locazione breve è desumibile dall'art. 4 D.L. 50 del 24 Aprile 2017 il quale recita che *“si intendono per locazioni brevi i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, ivi inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare”*.

Già da tale definizione emergono evidenti i tratti caratteristici di tale tipo di locazione e che si possono sintetizzare come segue:

- La finalità esclusivamente abitativa della locazione;
- La durata che non può eccedere i 30 giorni;
- La possibilità di fornire servizi quali la fornitura di biancheria e di pulizia dei locali;
- Il locatore deve essere una persona fisica;
- La locazione deve essere esercitata al di fuori dell'attività d'impresa;
- E' previsto anche la possibilità di avvalersi di intermediari immobiliari o di portali on line;

Come ben si può comprendere si tratta per lo più di locazioni che rispondono a finalità esclusivamente turistiche per soggiorni estremamente brevi la cui durata deve essere contenuta entro i 30 gg. Durata che, fra l'altro, esenta tali tipo di locazioni dall'obbligo di registrazione in quanto il Dpr 131/1986 (Testo Unico dell'Imposta di Registro) assoggetta ad imposta di registro solo le locazioni aventi durata superiore a giorni 30.

Da sottolineare come la finalità turistica non sia menzionata nella definizione resa dal D.L. 50/17 ma, comunque, sia desumibile dall'apparato normativo delle locazioni abitative.

Infatti, la finalità transitoria che dovrà giustificare una durata così breve non potrà individuarsi in quelle indicate dalla Convenzione Nazionale prima e dal D.M. 16/01/17 i quali affermano che i contratti di natura transitoria sono quelli *“stipulati per soddisfare particolari esigenze dei proprietari o dei conduttori per fattispecie - con particolare riferimento a quelle derivanti da mobilità lavorativa e connesse allo studio, all'apprendistato e formazione professionale, all'aggiornamento ed alla ricerca di soluzioni occupazionali - da individuarsi nella contrattazione territoriale tra le organizzazioni della proprietà edilizia e dei conduttori maggiormente rappresentative”*.

Se così fosse, ciò comporterebbe l'assoggettamento anche delle locazioni brevi agli obblighi di rispetto degli accordi territoriali e, di conseguenza, importanti limitazioni sui canoni applicabili.

Quindi non può che essere la finalità prettamente turistica a caratterizzarne l'essenza, permettendo a tale fattispecie di non essere assoggettata alle limitazioni di cui alla L. 431/98 grazie all'esclusione di cui all'art. 1 co 2 lettera c) secondo la quale *“le disposizioni di cui agli art. 2, 3, 4, 4 bis, 7 e 13 non si applicano... c) agli alloggi locati esclusivamente per finalità turistiche”*. In tal modo è possibile “ammettere” l'esistenza di tali tipologie contrattuali senza con ciò creare contrasti con le norme inderogabili dettate a tutela dei conduttori che potremmo definire “stabili” in contrapposto con i conduttori-turisti “precari”.

Fra le caratteristiche elencate dall'art. 4 D.L. 50/17 vi è poi la possibilità che, congiuntamente alla concessione in godimento dell'immobile, vengano erogati anche servizi accessori sotto forma di cambio biancheria e pulizia locali.

Tale precisazione viene effettuata per sgomberare il campo da possibili incertezze che potrebbero derivare laddove i servizi accessori siano tali da snaturare il rapporto avvicinandolo ad altre tipologie createsi nel tempo quali i rapporti di residence e di affitto alberghiero che si caratterizzano proprio per la fornitura di servizi accessori che vanno ben oltre la semplice locazione dell'immobile.

La precisazione quindi da una parte prevede espressamente che tali servizi siano ammessi senza snaturare il rapporto e, dall'altra, limita detti servizi alla sola fornitura di biancheria e pulizia locali senza quindi ammettere ulteriori servizi che, come detto, potrebbero avvicinare il rapporto alle altre fattispecie sopra richiamate.

Inoltre, l'attività di affittacamere deve essere esercitata da una persona fisica con espressa esclusione quindi di qualsivoglia forma associativa e viene altresì richiesto che l'attività sia svolta al di fuori dell'attività di impresa.

Tali limiti trovano la loro ragion d'essere nel trattamento fiscale che il Decreto Ministeriale attribuisce alle locazioni brevi che vuol quindi essere riconosciuto solo alle persone fisiche che lo chiedono personalmente il proprio immobile.

Unica concessione che viene fatta è quella di potersi avvalere di intermediari sia immobiliari che telematici per l'incontro fra la domanda e l'offerta.

### **La disciplina fiscale delle locazioni brevi dettata dal D.L. 50/17**

L'art. 4 del D.L. 50 dal quale abbiamo tratto la definizione di locazione breve si intitola “regime fiscale delle locazioni brevi”, pertanto, la finalità di detta norma è prettamente fiscale.

Veniva infatti previsto che *“a decorrere dal 1° giugno 2017, ai redditi derivanti dai contratti di locazione breve stipulati a partire da tale data si applicano le disposizioni dell’art. 3 D.Lgs 14/03/11 n. 23 con l’aliquota del 21 per cento in casi di opzione per l’imposta sostitutiva nella forma della cedolare secca”*.

Veniva quindi esteso a dette tipologie di locazione il regime della cedolare secca con aliquota ordinaria del 21% per le ipotesi in cui il contratto era stipulato al di fuori dell’esercizio dell’attività di impresa sia dalla parte del locatore che del conduttore (es. uso foresteria).

Tale aliquota, come vedremo, è stata poi modificata con la legge di bilancio 2024 (L. 213/23 del 30/12/23).

Per beneficiare di tale regime fiscale deve trattarsi di immobili accatastati da A1 ad A11 (escluso gli A10).

Stesso regime si applica anche ai contratti stipulati da sub conduttore ed ai contratti a titolo oneroso conclusi dal comodatario.

La base imponibile è costituita dall’intero importo del canone senza l’abbattimento del 5% previsto per i contratti ordinari e senza distinzione fra l’importo del canone e dei servizi accessori (il costo di detti servizi potrà essere estrapolato dalla base imponibile solo se sostenuto direttamente dal conduttore o riaddebitati a questi sulla base dei costi e dei consumi effettivamente sostenuti).

L’opzione per l’esercizio della cedolare secca viene fatta in sede di dichiarazione dei redditi.

Detta imposta dovrà essere corrisposta dal proprietario (o dal conduttore che subloca o dal comodatario) o, in caso di utilizzo di intermediatori, da quest’ultimi che svolgeranno quindi la funzione di sostituti di imposta nel caso di riscuotano il corrispettivo.

### **La normativa successiva al D.L. 50/17**

- Con la L. 178/20 sono stati previsti alcuni importanti interventi, sempre di natura fiscale, afferenti le locazioni brevi.  
E’ stato precisato come, per poter beneficiare del regime della cedolare sia previsto che il contribuente non debba affittare per finalità turistiche più di quattro diversi “appartamenti” (art. 1 co 595 L 178/20).
- All’art. 1 co 597 è stato invece, previsto che: *“Ai fini della tutela dei consumatori, presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo è istituita una banca di dati delle strutture ricettive, nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi ai sensi dell’articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21*

giugno 2017, n. 96, identificati mediante un **codice** da utilizzare in ogni comunicazione inerente all'offerta e alla promozione dei servizi all'utenza, fermo restando quanto stabilito in materia dalle leggi regionali”.

E' stato quindi istituito il codice identificativo (**CIR**), già peraltro previsto dall'art. 13 *quater* L. 58/19, che dovrà essere utilizzato in ogni comunicazione e/o offerta destinata ai clienti dalla struttura stessa (in caso di omissione è prevista una sanzione da € 500,00 a 5.000,00);

- Con l'art. 37 bis del D.L. 50/22 è stato poi prevista una normativa ad hoc per la città di Venezia (**c.d. modello Venezia**) come segue:

*1. Al fine di favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata e la residenzialità nel centro storico nonché' di tutelare il patrimonio storico-artistico e ambientale di rilevanza mondiale la cui salvaguardia e' obiettivo di preminente interesse nazionale ai sensi della legge 16 aprile 1973, n. 171, il comune di Venezia può:*

*a) integrare i propri strumenti urbanistici con specifiche disposizioni regolamentari per definire, in modo differenziato per ambiti omogenei, con particolare riguardo al centro storico e alle isole della laguna veneziana, i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve di cui all'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96. Le disposizioni regolamentari stabiliscono i limiti e i presupposti di cui al primo periodo nel rispetto dei principi di proporzionalità, di trasparenza, di non discriminazione e di rotazione, tenendo conto della funzione di integrazione del reddito esercitata dalle locazioni brevi per i soggetti che svolgono tale attività in relazione a una sola unità immobiliare;*

*b) stabilire, con specifiche disposizioni regolamentari, che lo svolgimento dell'attività di cui alla lettera a) per una durata superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare sia subordinato al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile.*

*2. Il regolamento comunale di cui al comma 1 è aggiornato periodicamente in considerazione dell'andamento della popolazione residente ed è adottato nel rispetto delle disposizioni regionali vigenti in materia.*

In parallelo alla legislazione nazionale anche le Regioni ed i Comuni hanno adottato dei provvedimenti per la disciplina del fenomeno delle locazioni brevi divenuto ormai dilagante soprattutto per le tante città con forte turismo.

### **La legge di bilancio 2024 (L. 213/23 del 30/12/23)**

L'art. 1, comma 63, lettera a) della l. 312/23 (legge di bilancio 2024) sostituisce il comma 2 dell'articolo 4 del D.L. 50/17, che, nella nuova formulazione, prevede al primo periodo quanto segue: ai «*redditi derivanti dai contratti di locazione breve si applicano le disposizioni dell'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, con l'aliquota del **26 per cento** in caso di opzione per l'imposta sostitutiva nella forma della cedolare secca*». Al secondo periodo, inoltre, la norma stabilisce che l'«*aliquota di cui al primo periodo è ridotta al 21 per cento per i redditi derivanti dai contratti di locazione breve relativi a una unità immobiliare individuata dal contribuente in sede di dichiarazione dei redditi*».

In definitiva, con riguardo ai redditi derivanti dalle locazioni brevi, la nuova disposizione prevede un aumento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva nella forma della cedolare secca, ora stabilita nella misura ordinaria del 26 per cento in luogo del 21 per cento, e, contestualmente, riconosce al locatore la facoltà di usufruire dell'aliquota ridotta del 21 per cento relativamente ai redditi riferiti ai contratti di locazione breve stipulati per una sola unità immobiliare per ciascun periodo d'imposta, a scelta del contribuente (detta facoltà pare ora venire meno con la bozza secondo quanto contenuto nella bozza di manovra finanziaria per l'anno 2026).

L'individuazione di detta unità immobiliare dovrà avvenire nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta d'interesse.

Con riguardo all'entrata in vigore del nuovo comma 2 dell'articolo 4, si ritiene che, in assenza di una diversa previsione, la disposizione trovi applicazione a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio 2024 e, quindi, dal 1° gennaio 2024.

In altri termini, l'imposta sostitutiva nella misura del 26 per cento si ritiene dovuta relativamente ai redditi derivanti dai contratti di locazione breve maturati a partire dal 1° gennaio 2024, indipendentemente dalla data di stipula dei predetti contratti e dalla percezione dei canoni, fatta salva, ovviamente, la facoltà di usufruire dell'aliquota ridotta del 21 per cento per i redditi derivanti dai contratti di locazione breve relativi a una unità immobiliare specificamente individuata dal contribuente in sede di dichiarazione dei redditi.

Per quanto concerne, invece, gli intermediari, questi – qualora incassino i canoni per conto dei proprietari – dovranno operare come sostituti di imposta operando una ritenuta fissata nel 21%.

Si è poi provveduto ad adeguare l'ordinamento tributario nazionale alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 22 dicembre 2022, causa C-83/21, Airbnb, nella quale è stabilito, fra l'altro, che l'articolo 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)<sup>10</sup> deve essere



interpretato nel senso che “*osta alla normativa di uno Stato membro che impone ai prestatori di servizi di intermediazione immobiliare, riguardo a locazioni di durata non superiore a 30 giorni concernenti beni immobili situati nel territorio di tale Stato membro, qualora tali prestatori abbiano incassato i canoni o i corrispettivi corrispondenti oppure siano intervenuti nella loro percezione e risiedano o siano stabiliti nel territorio di uno Stato membro diverso da quello di imposizione, di designare un rappresentante fiscale residente o stabilito nel territorio dello Stato membro di imposizione*”.

A tal fine, nella nuova formulazione del comma 5-bis, primo periodo, è confermata la previsione già contenuta nell’originario enunciato, secondo cui i soggetti di cui al comma 511 non residenti (residenti UE ed extra-UE), che hanno una stabile organizzazione in Italia ai sensi dell’articolo 162 del TUIR, qualora incassino i canoni o i corrispettivi relativi ai contratti di cui ai commi 1 e 312, ovvero qualora intervengano nel pagamento dei predetti canoni o corrispettivi, effettuano gli adempimenti previsti dall’articolo 4 tramite la stabile organizzazione.

In base all’ultimo periodo del citato comma 5-bis, invece, i soggetti residenti in uno Stato membro dell’Unione europea, riconosciuti privi di una stabile organizzazione in Italia, possono adempiere direttamente agli obblighi derivanti dall’articolo 4 o nominare, quale responsabile d’imposta, un rappresentante fiscale in Italia.

Diversamente, in base al secondo periodo del medesimo comma 5-bis, i soggetti residenti al di fuori dell’Unione europea, con una stabile organizzazione in uno Stato membro dell’Unione, qualora incassino i canoni o i corrispettivi relativi ai contratti di cui ai commi 1 e 3, ovvero qualora intervengano nel pagamento dei predetti canoni o corrispettivi, assolvono agli adempimenti previsti dall’articolo 4 tramite detta stabile organizzazione; in mancanza del riconoscimento di una stabile organizzazione nell’Unione europea, tali soggetti, in qualità di responsabili d’imposta, assolvono ai predetti adempimenti nominando un rappresentante fiscale individuato tra i soggetti di cui all’articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600

Resta fermo che, per i citati soggetti, residenti al di fuori dell’Unione europea, riconosciuti privi di una stabile organizzazione nell’Unione europea, che non ottemperano alla nomina del rappresentante fiscale, opera la disposizione, ora contenuta nel terzo periodo del comma 5-bis, che prevede una responsabilità solidale dei soggetti residenti nel territorio dello Stato che appartengono al loro stesso gruppo.

### **L. 191/23 (conversione del D.L. 145/23 c.d. decreto anticipi)**

Con la conversione nella legge n. 191/2023 del decreto “Anticipi” (il Dl n. 145/2023) viene definitivamente istituzionalizzato del Codice identificativo nazionale (**Cin**), che dovrà essere assegnato, tramite apposita procedura automatizzata, dal ministero del Turismo alle unità immobiliari ad uso abitativo oggetto di locazione per finalità turistiche, a quelle destinate alle locazioni brevi, oltre che alle strutture turistico-ricettive alberghiere ed extralberghiere. Al citato ministero è affidata anche la gestione della relativa banca dati nazionale.

La nuova norma, contenuta nell’articolo 13-ter, frutto principalmente di un emendamento dei relatori in Commissione Bilancio del Senato, ha l’obiettivo di assicurare la tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato, il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale, oltre che la sicurezza del territorio ed il contrasto a forme irregolari di ospitalità.

Viene stabilito che chiunque eserciti, direttamente o tramite intermediario, in forma **imprenditoriale**, l’attività di locazione per finalità turistiche o di locazioni brevi è soggetto all’obbligo di segnalazione certificata di inizio attività (**Scia**), presso lo sportello unico per le attività produttive (Suap) del comune nel cui territorio è svolta l’attività. Per questo e per altri adempimenti previsti dalla norma, l’attività si presume svolta in forma imprenditoriale anche da chi destina alla locazione breve più di quattro immobili per ciascun periodo d’imposta.

È prevista l’automatica ricodificazione come Cin dei codici identificativi specifici già assegnati da regioni (Cir), province autonome e comuni, qualora abbiano attivato in passato delle procedure di attribuzione per le medesime unità immobiliari e strutture soggette al Cin.

Il locatore o il titolare della struttura turistico-ricettiva presenta, in via telematica, un’istanza, corredata da una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà attestante i dati catastali dell’unità immobiliare o della struttura.

Secondo il Comma 6 dell’art. 13 ter della L. 191/45, *“Chiunque propone o concede in locazione, per finalità turistiche o ai sensi dell’articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, una unità immobiliare ad uso abitativo o una porzione di essa, ovvero il soggetto titolare di una struttura turistico-ricettiva alberghiera o extralberghiera, è tenuto ad esporre il CIN all'esterno dello stabile in cui è collocato l'appartamento o la struttura, assicurando il rispetto di eventuali vincoli urbanistici e paesaggistici, nonché ad indicarlo in ogni annuncio ovunque pubblicato e comunicato. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare e i soggetti che gestiscono portali telematici hanno l'obbligo di indicare, negli annunci ovunque pubblicati e comunicati, il CIN dell'unità immobiliare destinata alla locazione...”*



Il comma 7, invece, introduce l'obbligo di dotazione di sistemi di sicurezza negli alloggi locati per finalità turistiche: *“Le unità immobiliari ad uso abitativo oggetto di locazione, per finalità turistiche o ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, gestite nelle forme imprenditoriali di cui al comma 8, sono munite dei requisiti di sicurezza degli impianti, come prescritti dalla normativa statale e regionale vigente. In ogni caso, tutte le unità immobiliari sono dotate di dispositivi per la rilevazione di gas combustibili e del monossido di carbonio funzionanti nonché di estintori portatili a norma di legge da ubicare in posizioni accessibili e visibili, in particolare in prossimità degli accessi e in vicinanza delle aree di maggior pericolo e, in ogni caso, da installare in ragione di uno ogni 200 metri quadrati di pavimento, o frazione, con un minimo di un estintore per piano.”*

Si prevede poi che chiunque, direttamente o tramite intermediario, esercita l'attività di locazione per finalità turistiche in forma imprenditoriale è soggetto all'obbligo di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, presso lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) del comune nel cui territorio è svolta l'attività.

Vengono introdotte anche delle sanzioni per il mancato rispetto delle prescrizioni appena ricordate:

- i soggetti privi di CIN possono essere sanzionati dagli 800 agli 8 mila euro;
- per la mancata esposizione del CIN è prevista una sanzione dai 500 ai 5 mila euro;
- in mancanza dei requisiti di sicurezza, la sanzione va da 600 a 6 mila euro;
- per i soggetti che affittano più di quattro immobili senza aver presentato la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), la sanzione può andare dai 2 mila ai 10 mila euro;

Alle funzioni di controllo e verifica e all'applicazione delle sanzioni amministrative di cui al comma 9 provvede il comune nel cui territorio è ubicata la struttura turistico-ricettiva alberghiera o extralberghiera o l'unità immobiliare concessa in locazione, attraverso gli organi di polizia locale

Dal 1° settembre 2024 (termine poi differito al 1° gennaio 2025) gli operatori turistico-ricettivi, sia alberghieri che extra alberghieri, dovranno presentare la domanda per il CIN tramite la piattaforma BDSR; il codice verrà assegnato dal Ministero del Turismo. Se la struttura è già in possesso del CIR, i suoi dati e la sua conformità saranno già accertati; in caso contrario, prima della concessione del codice, bisognerà inserire i dati catastali e dimostrare di essere in possesso dei requisiti di sicurezza necessari.

### **La circolare Ministeriale**

Con Circolare del Ministro dell'interno del 18 Novembre 2024 è stato previsto l'obbligo posto a carico dei gestori di strutture ricettive di ogni genere o tipologia, in linea con la *ratio* sottesa all'articolo 109 TULPS, di verificare l'identità degli ospiti tramite verifica *de visu* della corrispondenza tra persone alloggiate e documenti forniti, comunicandola alla Questura territorialmente competente, secondo le istruzioni di cui al decreto del Viminale 7 gennaio 2013, come modificato il 16 settembre 2021.

Secondo il Ministero, infatti, la gestione automatizzata del check-in e dell'ingresso alla struttura, senza identificazione personale degli ospiti, è una procedura che rischia di disattendere la natura della previsione normativa, non potendosi escludere che, dopo l'invio dei documenti in via informatica, la struttura possa essere occupata da soggetti le cui generalità restano ignote alla Questura, comportando un potenziale pericolo per la sicurezza.

La circolare afferma che eventuali procedure di check-in da remoto non possono ritenersi soddisfattive degli adempimenti di cui all'articolo 109 del TULPS, cui sono tenuti i gestori di strutture ricettive, confermando che gli stessi devono procedere a verificare l'identità degli ospiti secondo le modalità dettate dal decreto del Viminale 7 gennaio 2013, come modificato nel 2021.

La circolare Ministeriale però è stata oggetto di impugnazione da parte di varie associazioni di categoria, fra cui la Federazione ricettiva extralberghiera (Fare). A seguito di ciò il TAR Lazio, con la sentenza n. 10210/2025, ha annullato la circolare ministeriale. Il Tribunale ha riconosciuto che il divieto di check-in da remoto non ha fondamento normativo e introduce obblighi non previsti dalla legge.

Nel dettaglio, il TAR ha stabilito che:

- la circolare non si limita a interpretare la norma, ma ne modifica di fatto la portata;
- la richiesta di riconoscimento fisico è sproporzionata rispetto agli obiettivi di sicurezza;
- l'identificazione può avvenire anche tramite strumenti digitali affidabili, in linea con le tecnologie oggi disponibili.

### **La recente normativa della Regione Toscana e del Comune di Firenze**

Come diremo poi nel proseguo, l'attuale normativa nazionale è del tutto insufficiente a governare il fenomeno degli affitti brevi. Traspare, a parere di

chi scrive, oltre ad una oggettiva difficoltà di gestione del fenomeno dovuto ai vari interessi in campo, anche una chiara volontà politica di non affrontare il problema o, comunque, di non voler realmente disciplinare il fenomeno.

Detto immobilismo nazionale ha portato alcune Regioni, prima fra tutte la Toscana, ad intervenire autonomamente per cercare di regolamentare l'istituto delle locazioni brevi.

Con la L. R.T. n. 61 del 31/12/24 è stato infatti emanato il nuovo Testo Unico sul turismo che al proprio titolo III, agli art. 58 e ss, disciplina le "locazioni turistiche".

Si prevede, in primis, che *"Gli immobili o porzioni di essi locati per finalità turistiche devono possedere:*

*a) i requisiti strutturali e igienico-sanitari previsti per le case di civile abitazione;*

*b) le condizioni di sicurezza e salubrità degli edifici e degli impianti negli stessi installati ai sensi della normativa vigente."*

Viene quindi disposto (art. 59) che tutti i Comuni ad alta densità abitativa e, comunque, tutti i capoluoghi di provincia *"possono, con proprio regolamento, individuare zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento, per finalità turistiche, delle attività di locazione breve di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50"*

Tali criteri, prosegue sempre l'art. 59, *"sono individuati al fine di perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale, nonché di garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine"*.

I limiti che possono discendere dall'applicazione dei criteri di cui sopra possono poi estrinsecarsi in:

- una limitazione per aree omogenee delle locazioni turistiche;
- una individuazione di un rapporto fra persone e superficie dell'immobile destinato a locazione turistica;
- l'individuazione di standard di qualità degli immobili da destinare a tale attività;

Il T.U. prevede quindi che, nei Comuni che si siano dotati del regolamento, *"l'esercizio dell'attività di locazione breve, per le zone o aree interessate, è subordinato al rilascio al locatore di un'autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si intende locare. Il comune può stabilire un limite massimo di autorizzazioni per determinate zone omogenee."*

Si precisa poi che resta comunque consentita senza previa autorizzazione la locazione breve di porzione dell'unità immobiliare in cui il locatore ha la residenza.

Al successivo art. 60 il Testo Unico prevede infine che *“chi dà in locazione immobili o porzioni di essi per finalità turistica, in forma non imprenditoriale, anche nel caso di gestione in forma indiretta, comunica al comune, con modalità telematica:*

- a) l’ubicazione e i dati identificativi dell’alloggio;*
- b) le informazioni relative alle condizioni di sicurezza e salubrità degli edifici e degli impianti negli stessi installati ai sensi della normativa vigente;*
- c) le informazioni relative alla capacità ricettiva, alle dotazioni, alle attrezzature, alle caratteristiche e all’accessibilità dell’alloggio;*
- d) le informazioni relative all’attività di locazione.”*

L’esercizio invece dell’attività di locazione turistica in forma imprenditoriale viene assoggettata a SCIA.

Secondo l’art. 61 T.U. del Turismo R.T. *“La SCIA attesta l’esistenza dei requisiti soggettivi ai sensi dell’articolo 67 del d.lgs. 159/2011, di quelli strutturali previsti dalla legge e il rispetto della disciplina vigente in materia di sicurezza, igiene e sanità, urbanistica e edilizia.*

*La SCIA comprende le informazioni relative alla capacità ricettiva, alle dotazioni, alle attrezzature, alle caratteristiche e all’accessibilità dell’alloggio, nonché all’attività di locazione.*

*Ogni variazione relativa alla capacità ricettiva, alle dotazioni, alle caratteristiche e all’accessibilità dell’alloggio è soggetta al regime amministrativo della SCIA, da presentarsi al SUAP competente per territorio, con le modalità di cui al comma 1.*

*Ogni ulteriore variazione dei dati e delle informazioni contenute nella SCIA è soggetta al regime amministrativo della comunicazione, da presentarsi al SUAP competente per territorio, con le modalità di cui al comma 1.”*

La norma regionale, infine, prevede delle sanzioni in caso di violazioni delle prescrizioni introdotte e, in particolare, all’art. 63 prevede che *“chi dà in locazione immobili o porzioni di essi per finalità turistica è soggetto alle seguenti sanzioni amministrative:*

- a) nel caso in cui vengano forniti i servizi accessori o complementari propri delle strutture ricettive,*  
*alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000,00 a euro 12.000,00;*
- b) nel caso di omessa o infedele comunicazione di cui all’articolo 60, alla sanzione amministrativa*  
*pecuniaria da euro 500,00 a euro 3.000,00;*
- c) nel caso di violazione delle disposizioni contenute nel regolamento di cui all’articolo 59, comma 1, alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000,00 a 10.000,00.”*

Sulla scia della Legge Regionale Toscana n. 61/24 che ha introdotto il sopra ricordato T.U. sul turismo, il Comune di Firenze ha recepito le prescrizioni di cui all'art. 59 del T.U. con Delibera del Consiglio Comunale n. 27 del 05/05/25.

Con tale Deliberazione viene premesso che:

- *“nella Città di Firenze circa la maggioranza degli alloggi destinati a locazione breve si trova all'interno di condomini, ove la compartecipazione alla fruizione e agli oneri di mantenimento di strutture e servizi comuni è regolata da rapporti di comunione forzata tra le singole proprietà esclusive;*
- *la presenza di plurime attività di locazione turistica in un singolo condominio si può tradurre in aggravio delle spese condominiali, oltre che in una riduzione della percezione di sicurezza e della qualità della vita;*
- *...*
- *il Centro Storico di Firenze, come definito negli strumenti urbanistici vigenti, fa parte dei siti italiani inseriti nella lista del patrimonio mondiale UNESCO dal 1982 ed è sottoposto ad apposito piano di gestione, ai sensi dell'articolo 3 della Legge 20 febbraio 2006, n. 77 (Misure speciali di tutela e fruizione dei siti e degli elementi italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella «lista del patrimonio mondiale», posti sotto la tutela dell'UNESCO);*
- *...*
- *i residenti in Area Unesco al 31 dicembre 2024 risultano essere 35.954 (elaborazione Ufficio Comunale di Statistica su dati anagrafici);*
- *l'offerta ricettiva alberghiera ed extralberghiera (escluse quindi le locazioni turistiche) annovera Pag. 4 di 10DPC/2025/00027 - 2025/00023*
- *in Area Unesco 1.573 strutture (pari al 70,25% delle 2.239 strutture presenti sull'intero territorio comunale);*
- *l'offerta derivata di posti letto ad uso turistico in Area Unesco per le sole strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere (escluse quindi le locazioni turistiche) è pari a 35.525, con un rapporto di quasi 1 posto letto disponibile per ciascun residente;*
- *la consistenza degli alloggi destinati a locazione turistica breve correttamente registrati e provvisti di CIR al 31.12.2024 è pari a 16.395 sull'intero territorio comunale;*
- *l'offerta derivata di posti letto ad uso turistico per gli alloggi destinati a locazione breve correttamente registrati e provvisti di CIR al 31.12.2024 è pari a 71.223 sull'intero territorio comunale;*
- *è realistico ritenere – stante il fatto che i dati relativi ai soli annunci pubblicati da AirBnB mostrano che l'86,5% dell'offerta di appartamenti in locazione turistica breve è rappresentata da alloggi situati nel centro*

*storico (fonte dati insideairbnb.com) – che l’offerta di posti letto all’interno dell’Area Unesco si traduca in **un rapporto di quasi 3 posti letto ad oggi disponibili per ciascun residente**;*

- *tale rapporto pone Firenze al primo posto in Italia per squilibrio fra numero dei residenti e numero dei posti letto disponibili nel Centro Storico;*
- Alla luce delle sopra espresse considerazioni, con la Delibera di Giunta, il Comune di Firenze ha approvato formalmente il “Regolamento per le locazioni turistiche brevi”.

L’ambito di applicazione riguarda le locazioni di cui al D.L. 50/17 (convertito in L. 96/17).

L’esercizio dell’attività di locazione turistica breve sul territorio del Comune di Firenze è consentito *“esclusivamente in immobili aventi le caratteristiche della civile abitazione ed è subordinato al rilascio al proprietario dell’immobile di un’autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si intende locare (ai sensi dell’art. 59 comma 4 della LRT 31 dicembre 2024 n. 61)”*.

La richiesta di autorizzazione dovrà contenere:

- a) ubicazione e dati identificativi dell’unità immobiliare;
- b) planimetria dell’unità immobiliare e informazioni relative alla capacità ricettiva, alle dotazioni, alle attrezzature, alle caratteristiche e all’accessibilità dell’unità immobiliare;
- c) numero e data di acquisizione di CIR e CIN se già posseduto;
- d) certificazione APE;
- e) possesso dei requisiti antimafia (per imprese e società);
- f) dichiarazione di conformità edilizia e urbanistica;
- g) dichiarazione di rispetto della normativa igienico-sanitaria;
- h) dichiarazione di rispetto delle norme sulla prevenzione incendi;
- i) dichiarazione di conformità degli impianti;
- l) dichiarazione di rispetto delle norme sull’impatto acustico;<sup>2</sup>
- m) dichiarazione di rispetto dei criteri specifici previsti ai successivi articoli 6 e 7 del presente Regolamento;
- n) dichiarazione sulla modalità di gestione dell’attività se in proprio o affidata a terzi, con obbligo di integrazione in caso di variazione anche in corso d’anno;

In caso di cessione a titolo oneroso dell’unità immobiliare, il nuovo proprietario è tenuto a richiedere una nuova autorizzazione.

In caso di esercizio dell’attività in forma non imprenditoriale è possibile il subentro nell’autorizzazione per modifiche riguardanti la titolarità della stessa solo in caso di cessioni a titolo non oneroso del bene (successioni etc.).

Resta consentita, senza previa autorizzazione, la locazione breve di una porzione dell’unità immobiliare, nonché di un singolo locale all’interno della



medesima unità immobiliare (ai sensi dell'art. 59 comma 6 della LRT 31 dicembre 2024 n. 61) in cui il locatore ha la residenza.

Le unità abitative destinate a locazione turistica breve devono rispettare il rapporto fra superficie dell'immobile e numero di ospiti fissato dal T.U. e dal Regolamento Urbanistico e, comunque essere esercitate in immobili con superficie minima di almeno 28 mq.

Inoltre, viene richiesto il rispetto dei parametri di dimensionamento degli alloggi e dei singoli locali di abitazione, così come definiti dall'art. 50 del Regolamento Edilizio vigente, nonché le superfici minime prescritte dalla vigente normativa igienico sanitaria per abitante e per i diversi locali e dotazioni dell'alloggio:

- superficie minima delle camere con un posto letto pari a 9 mq.;
- superficie minima delle camere con due posti letto pari a 14 mq;
- superficie minima della cucina abitabile pari a 9 mq;
- superficie minima di spazio cottura distinto e separato dal soggiorno tra i 4 e i 9 mq;
- superficie minima dei locali adibiti a servizi igienici pari a 2,5 mq (con larghezza minima 1,20 m);
- altezza minima interna utile dei locali, compresi i rapporti aero illuminanti, prevista dalle norme e dai regolamenti edilizi e igienico sanitari comunali;

Inoltre, l'esercizio dell'attività deve avvenire:

- nel rispetto del Regolamento di Polizia Urbana;
- le unità immobiliare devono possedere i seguenti requisiti e standard qualitativi minimi, ai sensi dei combinati disposti dell'art. 59, comma 3, lett. c) della LRT 31 dicembre 2024, n. 61, e dell'art. 13ter, comma 7, del D.L. 18 ottobre 2023 n. 145 convertito dalla Legge 191/2023;
- Possedere dispositivi per la rilevazione di gas combustibili e del monossido di carbonio funzionanti nonché estintori portatili a norma di legge da ubicare in posizioni accessibili e visibili, in particolare in prossimità degli accessi e in vicinanza delle aree di maggior pericolo e, in ogni caso, da installare in ragione di uno ogni 200 metri quadrati di pavimento (ai sensi dell'art. 13ter, comma 7, del D.L. 18 ottobre 2023 n. 145 convertito dalla Legge 191/2023);
- Avere standard igienico sanitari previsti dal Regolamento Edilizio vigente in materia di disciplina igienico-sanitaria, di sicurezza e vivibilità degli immobili.

L'accoglienza dovrà avvenire *“in conformità con la normativa vigente e in modo da garantire l'effettiva corrispondenza con i soggetti realmente occupanti l'immobile, prediligendo una fascia oraria di arrivo e partenza degli ospiti idonea a non recare disturbo alla quiete dei condomini e dei residenti;”*

Dovranno poi essere affissi all'interno dell'immobile le informazioni (in doppia lingua) relative alla raccolta differenziata nonché i numeri telefonici di emergenza e del proprietario (o persona da lui delegata). Occorrerà poi fornire un vademecum contenente le regole di civile convivenza fra cui:

- rispetto della quiete e riposo delle persone dalle 23.00 alle 8.00 e dalle 12.00 alle 15.00;
- mantenimento della pulizia e del decoro degli spazi condominiali comuni come scale, ascensori, androni; utilizzo di tali spazi senza arrecare disturbo;
- divieto di gettare sostanze inquinanti negli scarichi;
- effettuazione della raccolta differenziata e corretto conferimento dei rifiuti;
- corretto utilizzo del Trasporto Pubblico Locale, dei parcheggi pubblici e della Zona a Traffico Limitato;
- buone norme di comportamento per una fruizione virtuosa e rispettosa della città.

Ogni unità immobiliare destinata a locazione turistica breve dovrà esporre il CIN all'esterno dello stabile secondo le seguenti modalità;

- a) le informazioni contenute nelle targhette identificative dovranno trovare spazio all'interno della pulsantiera dei campanelli già presente all'esterno di ciascuno stabile, riducendo la dimensione del carattere ed eventualmente riducendo all'acronimo L.T. la dicitura Locazione Turistica;
- b) le targhette dovranno essere integrate nella campanelliera, se esistente, conformandosi ad essa nei materiali e nell'aspetto, e conservando dimensioni massime di cm. 6 x 2 con i caratteri di colore nero;
- c) laddove non esista già una campanelliera, le targhette dovranno essere preferibilmente in ottone, installate in prossimità del campanello/citofono e di dimensioni massime di cm. 6 x 2 con i caratteri di colore nero;
- d) è fatto espressamente divieto di utilizzare carta o nastro adesivo (facilmente deteriorabili e modificabili) in sostituzione delle targhette.

Dettate le prescrizioni per l'esercizio della attività di locazione turistica breve, il Regolamento si occupa poi di prevedere che, per la c.d. area Unesco, non potranno essere adibite a detta finalità ulteriori abitazioni rispetto a quelle già destinate a detta locazione nell'anno 2024. L'amministrazione Comunale si riserva poi una attività di monitoraggio a seguito della quale poter modificare e/o introdurre ulteriori limitazioni.

Viene prevista una norma transitoria in base alla quale, per le attività già operanti nel 2024, viene prevista una moratoria di 3 anni per adeguarsi alle nuove regole fatta eccezione per la richiesta di garanzia degli standard qualitativi (rimane esclusa però la previsione delle superfici minime) che, viceversa, entrano in vigore fin da subito.

Il mancato rispetto delle disposizioni introdotte con il Regolamento viene sanzionato con multe da € 1.000,00 ad € 10.000,00 per le quali rispondono in solido il proprietario (o colui che abbia titolo idoneo a disporre dell'immobile) ed il soggetto incaricato della gestione.

Come si può ben comprendere il Regolamento persegue l'idea di voler disciplinare e limitare l'attività ricettiva svolta mediante la locazione breve. Ciò per le finalità ben note di tutela della residenzialità e per garantire un corretto equilibrio fra cittadini e turisti.

Inevitabilmente comporta anche limitazioni alla proprietà privata nell'accezione più liberistica del termine e, per tali motivi, molte sono state le levate di scudi contro i provvedimenti della Regione Toscana e del Comune di Firenze.

In ordine alla prima, è stato lo stesso Governo ad impugnare davanti alla Corte Costituzionale il T.U. sul Turismo adottato dalla Regione Toscana con L. 61/24.

Quanto, invece, ai provvedimenti del Comune di Firenze, non sono mancati le impugnazioni della Delibera Consigliare che ha adottato il Regolamento sopra descritto.

In particolare, una delle impugnative è stata svolta dalla Federazione Ricettiva extralberghiera (Fare) che si era già distinta per aver promosso l'impugnazione davanti al TAR Lazio della Circolare Ministeriale con cui era stato vietato il c.d. self-check imponendo, per motivi di sicurezza ed ordine pubblico l'accoglienza *de visu*. Impugnativa che aveva portato, come detto, il TAR Lazio ad annullare la circolare ministeriale.

In definitiva, allo stato attuale i fronti aperti sono molteplici: il Governo ha impugnato alla Corte Costituzionale la Legge Regionale Toscana. È stato oggetto di impugnativa anche la delibera della Giunta Comunale che ha approvato il regolamento sulle locazioni turistiche brevi e anche il blando intervento ministeriale è stato posto nel nulla dal TAR Lazio.

## **Proposte normative**

Attesa l'evidente insufficienza dell'attuale normazione, da più parti sono state avanzate proposte molto più concrete per affrontare il problema che si sta notevolmente acuendo a seguito della "latitanza" del Governo nazionale che – per precisa scelta politica – non ha inteso fino ad oggi dotarsi di una normativa nazionale che disciplini, o lasci comune facoltà agli enti locali di disciplinare, il dilagante fenomeno degli affitti brevi.

Si rammentano qui di seguito le principali proposte:

- Il nostro sindacato aveva in tempi non sospetti proposto un emendamento al D.L. 50/22 attraverso l'introduzione di un comma 7bis all'art. 4 con il seguente tenore: *“È in ogni caso facoltà dei comuni prevedere forme regolamentate delle locazioni brevi e criteri di autorizzazione negli ambiti urbani, anche con l'integrazione degli strumenti urbanistici, per favorire e tutelare la locazione abitativa residenziale in luogo di quella turistica ed una disciplina equilibrata del territorio e del mercato delle locazioni per la salvaguardia delle locazioni di lunga durata. A tal fine la disciplina regolatoria adottata dal Comune prevede presupposti e limiti in relazione alle attività di locazione breve anche connessi alle temporalità consentite, alla finalità di integrazione del reddito del soggetto che concede in locazione l'immobile con questa modalità, alla limitazione ad un solo immobile.”* Ciò con la finalità di avviare un percorso di regolamentazione affidato ai Comuni del c.d. settore delle locazioni brevi fenomeno che, specie nelle grandi aree metropolitane a spiccata vocazione turistica, sottrae all'offerta di alloggi molti immobili destinati alla locazione di durata medio lunga con gravi effetti sullo stesso equilibrio e salvaguardia dei centri storici e di tante aree contigue, afflitte da una lievitazione dei canoni e una rarefazione dell'offerta compatibile con i redditi delle famiglie.
- Altra proposta interessante è quella formulata da Alta Tensione Abitativa la quale ipotizza l'introduzione di un nuovo art. 8 bis all'interno della L. 431/98 avente il seguente tenore: Dopo l'articolo 8 della legge 9 dicembre 1998 n. 431 è inserito il seguente:  
*«Art. 8-bis - Disciplina amministrativa delle locazioni brevi nei comuni ad alta tensione abitativa.*  
*1. I Comuni capoluogo di provincia e i Comuni ad alta tensione abitativa di cui all'articolo 8, al fine di contrastare la scarsità di alloggi destinati alla locazione residenziale di lunga durata, possono stabilire, con proprio regolamento, la soglia massima di unità immobiliari ad uso abitativo che possono essere oggetto di locazione breve ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.*  
*2. Ai limitati fini del presente articolo, sono locazioni brevi anche i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore ai trenta giorni stipulati da persone giuridiche ovvero da persone fisiche o giuridiche nell'esercizio di attività di impresa.*  
*3. La soglia di cui al comma 1 è stabilita in modo differenziato tra specifiche zone del territorio comunale, avuto riguardo, in particolare, per:*

- *il rapporto tra il numero di posti letto nelle unità immobiliari ad uso abitativo oggetto di locazione breve e l'attuale popolazione residente nella zona considerata;*
- *la distribuzione delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere;*
- *la presenza di attrattive turistiche;*
- *le caratteristiche morfologiche del tessuto urbano;*
- *il particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico della zona, anche al fine di tutelare il patrimonio storico e artistico della Nazione ai sensi dell'articolo 9, secondo comma, della Costituzione;*
- *ogni altro elemento utile per valutare l'impatto, diretto o indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità, anche in termini qualitativi, nella zona considerata.*

*4. Il Comune individua le zone di cui al comma 3 o sulla base della classificazione presente negli strumenti di pianificazione urbanistica vigenti o attraverso l'elaborazione di un piano di zonizzazione per le locazioni brevi.*

*5. I Ministeri interessati, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano trasmettono ai Comuni i dati necessari per le finalità di cui ai commi 1, 3 e 4. Per le medesime finalità di cui ai commi 1, 3 e 4, la banca dati di cui all'articolo 13-quater, comma 4, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni nella legge 28 giugno 2019, n. 58 è accessibile ai Comuni.*

*6. La soglia di cui al comma 1 è aggiornata ogni cinque anni in considerazione dell'andamento della popolazione residente e degli altri elementi presi in considerazione ai sensi del comma 3.*

*7. Fino al raggiungimento della soglia di cui al comma 1, la facoltà di concludere contratti di locazione breve è subordinata al rilascio all'aspirante locatore di un'autorizzazione di durata quinquennale.*

*8. Nel rispetto dei principi del diritto dell'Unione europea, il regolamento comunale di cui al comma 1 stabilisce i criteri e le modalità per l'assegnazione delle autorizzazioni, favorendone la rotazione tra i beneficiari e la più ampia distribuzione tra i richiedenti. A tal fine, il Comune può stabilire che allo stesso soggetto non siano attribuite più autorizzazioni.*

*9. Resta consentita, senza previa autorizzazione, la locazione breve della residenza principale del locatore per una durata massima fissata dal regolamento comunale di cui al comma 1, comunque non superiore a novanta giorni all'anno. Resta altresì consentita la locazione, senza limiti*

*temporali, di un singolo locale nella residenza principale del locatore. Le unità immobiliari ad uso abitativo che possono essere oggetto di locazione breve ai sensi del presente comma non sono computate per determinare la soglia massima di cui al comma 1. Restano fermi gli obblighi di comunicazione stabiliti ai sensi dell'articolo 13-quater, comma 4, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni nella legge 28 giugno 2019, n. 58, dalle leggi regionali e provinciali in materia e da ogni altra disposizione rilevante.*

*10. Previa intesa con la Regione o la Provincia autonoma di appartenenza, il Comune può definire la soglia di cui al comma 1 anche con riferimento alle unità immobiliari ad uso abitativo che possono essere destinate all'esercizio di strutture ricettive extra-alberghiere, laddove per le stesse non è richiesta ai sensi della disciplina di riferimento la destinazione d'uso turistico-ricettiva. Si applicano i commi 3, 4, 5, 6, 7 e 8.*

Tale ultima proposta, in sostanza, farebbe leva sulla facoltà concessa ai comuni di emanare un regolamento che individui il numero massimo di abitazioni – differenziandole per zona – da destinare a locazioni turistiche calcolando tale valore sulla base di precisi riferimenti indicati nella norma.

Per locare per finalità turistiche occorrerebbe poi dotarsi di specifica autorizzazione rilasciata dal Comune (un po' come avviene già ora per altre attività quali affittacamere o bed&breakfast) con durata quinquennale. In questo modo, nelle intenzioni di chi ha concepito tale proposta, si consentirebbe a tutti di poter avviare tale tipo di attività mediante una sorta di rotazione delle licenze che avrebbero peraltro una durata pari ai contratti concordati che coloro che non hanno avuto la possibilità di ottenere la licenza potrebbero fare in attesa di richiedere una nuova licenza allo scadere del quinquennio. In ogni caso sarebbe previsto la possibilità di rilasciare solo una autorizzazione per soggetto.

In ogni caso rimarrebbero escluse da tali limitazioni le ipotesi a destinazione di affitto turistico della propria abitazione di residenza per un massimo di 90 gg l'anno oppure, in questo caso senza limite temporale, la possibilità di locare una porzione della propria abitazione in modo da salvaguardare le ipotesi di attività di sostegno al reddito.

## **Brevi conclusioni**

A rischio di ripetersi occorre oltremodo ribadire come siano devastanti le conseguenze del dilagare di tale nuova forma di “locazione” sia sul piano sociale individuale e collettivo.



E' altrettanto fuori discussione l'inadeguatezza degli strumenti posti in campo ad oggi per arginare il fenomeno che mette in discussione la struttura sociale e commerciale delle città così come le abbiamo conosciute: sottrae risorse e disponibilità sia a chi cerca immobili ad uso residenziale sia al tessuto economico della città.

Come già detto in precedenza, l'interesse pubblico a che questa trasformazione venga limitata può ben contrapporsi al pari interesse pubblico alla tutela delle proprietà privata anche sulla base della considerazione che, a mio modesto parere, tali affitti brevi poco o niente hanno di locazione abitativa nel senso inteso come lo conosciamo.

Qui vi è in tutto e per tutto una attività di tipo economico che, come tutte le altre con cui di fatto oggi concorre (affittacamere, b&b, alberghi, agriturismi ecc...) possono e devono sottostare alla regolamentazione amministrativa sia locale che nazionale.

Anche per gli affitti brevi, non si può più prescindere da una normativa che imponga requisiti e limiti per esercitare tale attività al pari delle altre fattispecie ricettive.

Occorre far ciò badando a compenetrare in maniera equa e corretta gli interessi contrapposti dimostrando però la volontà politica di intervenire in maniera sostanziale sul fenomeno senza mezze misure quali quelle fin qui adottate dal governo nazionale.

In mancanza di una (oramai evidente) volontà politica nazionale di affrontare il problema, potrebbe ad ora rivelarsi fondamentale il ruolo delle Regioni che potrebbero far leva non tanto sulla propria competenza legislativa in materia di Turismo ma, viceversa, sulla potestà in materia di governo del territorio.

Da una parte, infatti, l'art. 23 ter del TUED (introdotto con la legge 11 novembre 2014, n. 164 e modificato dall'art. 10, comma 1, lett. m), della l. n. 120 del 2020) pare aver avuto il merito di individuare a livello legislativo una nozione di "*mutamento rilevante*" della destinazione d'uso di un immobile, ancorché non accompagnata da una concreta modifica edilizia. La norma demanda alle Regioni il compito di prevedere, con le proprie legislazioni, specificazioni ulteriori. Ritenendo quindi, come da più parti ben sostenuto, che un immobile oggetto di "*locazione breve*" abbia una "*oggettiva rilevanza urbanistica*" tale da richiedere una propria e specifica destinazione d'uso, ben si potrebbe legittimare l'intervento legislativo regionale che subordini l'esercizio non saltuario della locazione breve a permesso amministrativo.

Dall'altra parte, poi, l'art. 10 del TUED dispone che "*le Regioni stabiliscono con legge quali mutamenti connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso costruire o denuncia di inizio attività*".

Proprio in ordine a tale aspetto si è espressa la Corte Costituzionale con Sentenza del n. 94 del 24/05/24, in occasione dell'impugnazione da parte del Consiglio dei Ministri della legge emanata dalla Valle d'Aosta in materia di locazioni brevi, affermando che *“Ancora più evidente è l'incidenza della forte crescita delle locazioni turistiche brevi sulla competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio. È, infatti, un dato di esperienza che dalla moltiplicazione delle stesse e dal connesso aumento dei flussi turistici possa derivare la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali, la cui disciplina è peraltro riservata alla competenza legislativa regionale. 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, recante (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) - considerato che essa «connota l'immobile sotto l'aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull'ordinata pianificazione del territorio».*

Pare quindi che si possa ragionevolmente sostenere il potere regionale di intervenire nella materia degli affitti brevi anche e soprattutto per ragioni di governo del territorio non potendosi negare l'indubbio impatto di tale fenomeno sul tessuto urbanistico e sociale.

Detto ciò, pare altrettanto fuori di dubbio che il tutto dovrebbe verificarsi nell'ambito di un intervento nazionale che indichi quantomeno i contorni al fine di garantire legislazioni sì differenziate per venire in contro alle varie esigenze locali ma, comunque, garantendo una minima armonia fra le varie zone.

Fiuggi, 23 Ottobre 2025

Avv. Emanuele Rindori