

Sentenza: 8 ottobre 2025, n. 186

Materia: turismo, governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali

Parametri invocati: artt. 3, 41, 42, 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 22, comma 6; 41, commi 3 e 4; da 42 a 45; 59 e 144 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo)

Esito:

- 1) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.;
- 2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge in oggetto promossa in riferimento all'art. 3 Cost.;
- 3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 3, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 41 e 42 della Costituzione;
- 4) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, della legge in oggetto, promossa in riferimento all'art. 41 Cost.;
- 5) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 4, della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 3 e 42 Cost.;
- 6) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 42 a 45 della legge in oggetto promosse, in riferimento agli artt. 42 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.;
- 7) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge in oggetto promosse in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), Cost.;
- 8) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 144, comma 3, della legge in oggetto, promossa in riferimento all'art. 3 Cost..

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale si pronuncia su alcune delle disposizioni della l.r. 61/2024 della Regione Toscana, recante il Testo unico del turismo, impugnate dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Si tratta degli articoli 22, comma 6, in materia di alberghi; degli articoli 41, commi 3 e 4; 42; 43; 44; 45 e 144, in materia di strutture ricettive extra alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione; nonché dell'art. 59, in materia di locazioni turistiche. La Corte riserva ad una successiva pronuncia la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso.

La Corte, in primo luogo, dichiara non fondate le questioni sollevate, per violazione degli articoli 3 e 41 della Costituzione, con riguardo all'art. 22, comma 6, della legge in oggetto. Tale disposizione prevede la possibilità, per gli alberghi, di associare nella gestione, in aumento della propria capacità ricettiva e nei limiti del 40 per cento della medesima, unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità, ubicate entro duecento metri, ma attribuisce ai comuni il potere di stabilire una percentuale inferiore. La disposizione è contestata solo nella parte in cui conferisce ai comuni il potere di ridurre tale possibilità, fissando una percentuale inferiore di aumento della capacità ricettiva.

La prima censura mossa alla disposizione in esame, ovvero la violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., è dovuta alla mancata definizione di criteri idonei a limitare il potere comunale di fissare una percentuale inferiore di aumento della capacità ricettiva: a

tal proposito, la Corte ritiene che l'articolo 22, comma 6, confermi la generale funzione comunale di regolare gli insediamenti sul proprio territorio (art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 "Legge urbanistica" e art. 8 della legge 17 maggio 1983, n. 217 "Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica", in seguito abrogata) e che essa non sia manifestamente irragionevole, in quanto fa salva la possibilità per il singolo comune di temperare l'espansione delle attività alberghiere, tenendo conto delle esigenze del proprio territorio (variabili, ad esempio, in base ai posti letto in albergo già esistenti o all'opportunità di mantenere alloggi turistici non alberghieri).

La Corte ritiene non fondata anche la questione promossa in riferimento all'art. 41 Cost. (libertà di iniziativa economica). A suo giudizio, infatti, la limitazione contemplata dalla norma impugnata può essere giustificata ai sensi dell'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto volta a perseguire un'utilità sociale, consistente nella possibilità di adeguare l'espansione della ricettività alberghiera alle effettive esigenze del territorio comunale. L'assenza di criteri-guida nell'art. 22, comma 6, non risulta costituzionalmente illegittima per l'ampia discrezionalità che caratterizza la funzione regolatoria comunale.

La Corte ha poi esaminato diverse questioni relative alle disposizioni concernenti le «strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione».

Ha ritenuto non fondata la prima censura, sollevata in relazione all'art. 41, comma 3, per violazione dell'art. 3 Cost. (principio di irragionevolezza intrinseca). Tale disposizione, che introduce una novità rispetto a quanto stabilito dal previgente testo unico del turismo, prevede che l'attività ricettiva extra-alberghiera è consentita esclusivamente in unità immobiliari aventi, ai fini urbanistici, destinazione d'uso turistico-ricettiva, con esclusione di quelli aventi destinazione d'uso residenziale.

La Corte ha sottolineato che, in base agli articoli 42-45, le strutture in questione devono essere gestite in forma imprenditoriale: dunque, se 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 irragionevole o incoerente. La Corte pone, infatti, in evidenza che occorre distinguere il profilo strutturale-edilizio del bene (che ha «le caratteristiche della civile abitazione») dal profilo gestionale, cioè dal suo stabile utilizzo a fini di attività ricettiva. L'obbligo di destinazione d'uso turistico-ricettiva non contraddice «le caratteristiche della civile abitazione» perché è appunto collegato al profilo gestionale (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 27 luglio 2022, n. 6609, e 3 agosto 2022, n. 6824) e al fatto che la destinazione residenziale e quella turistico-ricettiva rappresentano due categorie funzionali autonome dal punto di vista urbanistico (art. 23-ter del d.P.R. n. 380 del 2001 e art. 99 della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65, recante «Norme per il governo del territorio»; si veda anche Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 12 settembre-19 novembre 2024, n. 42369).

La Corte ritiene poi che le altre questioni promosse rispetto alla disposizione in esame, per violazione degli artt. 41 e 42 Cost., siano inammissibili per insufficienza della motivazione.

La Corte procede, poi, ad esaminare la censura sollevata, per violazione dell'art. 3 Cost., rispetto alla norma transitoria dell'art. 41, comma 3 (art. 144, comma 3, della l.r. 61/2024). Tale disposizione stabilisce che: «[l]e disposizioni di cui all'articolo 41, comma 3, si applicano a far data dal 1° luglio 2026. Fino a tale data le abitazioni utilizzate per le attività di cui al medesimo articolo 41 possono avere, ai fini urbanistici, sia destinazione d'uso residenziale sia turistico-ricettiva». A suo giudizio, la violazione dell'articolo 3 della Costituzione non sussiste perché l'articolo 144, comma 3, non distingue tra diverse categorie di proprietari ma a tutti consente di mantenere la destinazione d'uso residenziale fino al 1° luglio 2026 e a tutti impone di passare alla destinazione turistico-ricettiva da tale data.

La Corte respinge anche le questioni relative all'articolo 41, comma 4, in base al quale «[l]e attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto [...] in più strutture ricettive nell'ambito del medesimo edificio non può comunque superare il numero di camere e la capacità ricettiva di una singola struttura». Tale norma, per la Corte, non viola l'articolo 41 della Costituzione e dunque non comprime la libertà di iniziativa economica precludendo alla ricettività svolta in forma imprenditoriale la possibilità di trovare l'assetto organizzativo e dimensionale

ritenuto più confacente alla produzione di ricchezza. Ciò in quanto alcune strutture sono caratterizzate da una dimensione “familiare”, alla quale sono connaturati limiti dimensionali (come risulta anche dalle previgenti norme statali: si vedano l’abrogato art. 6, nono comma, della legge n. 217 del 1983 e gli artt. 9, comma 8, e 12, comma 3, del d.lgs. n. 79 del 2011) e rientra nella discrezionalità del legislatore regionale la scelta del modo in cui evitare possibili elusioni delle singole norme che fissano i limiti dimensionali delle diverse strutture. L’art. 41, comma 4, si salda con i successivi artt. 42, 43 e 45, perseguendo l’utilità sociale posta alla base della limitata configurazione dimensionale degli affittacamere, dei bed and breakfast e delle residenze d’epoca. La limitazione delle scelte imprenditoriali è dunque giustificata alla luce dell’art. 41, secondo comma, della Costituzione.

La Corte ha dichiarato infondate anche le questioni sollevate, per violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera l), e dell’articolo 42 della Costituzione, con riferimento agli articoli 42-45 della l.r. 61/2024. Questi ultimi disciplinano le quattro strutture ricettive turistiche extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione elencate nell’art. 41. Per tutte queste strutture (affittacamere, bed and breakfast, case e appartamenti per vacanze e residenze d’epoca) le disposizioni in esame dispongono la gestione «in forma imprenditoriale». Per la Corte, tale obbligo rappresenta una condizione che attiene alle modalità di esercizio della struttura ricettiva, il cui rispetto è necessario per poter gestire una struttura “classificata”. Le norme che stabiliscono tale obbligo, dunque, risultano estranee all’ordinamento civile (non definiscono quando l’attività ricettiva deve ritenersi svolta in modo imprenditoriale e non incidono sulla regolazione dell’attività negoziale e dei suoi effetti) e sono riconducibili alla materia del turismo, riguardando l’attività amministrativa regionale di promozione e vigilanza sul turismo, spettante alla competenza piena regionale ex articolo 117, quarto comma, della Costituzione (cfr., tra le altre, le sentenze n. 130 del 2024 e n. 123 del 2022). Inoltre, la 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.

Quanto alla supposta violazione dell’articolo 42 della Costituzione, la Corte ha ritenuto che gli articoli 42-45 della l.r. 61/2024 determinino un’ingerenza nelle libere scelte dei proprietari giustificata in quanto volta a perseguire una funzione sociale in modo proporzionato, in particolare la finalità di limitare la proliferazione delle strutture ricettive extra-alberghiere e gli effetti negativi dell’*overtourism* che 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). La Corte richiama a tal proposito sia il punto 8 del preambolo della l.r. 61/2024 nel quale si afferma che la previsione della gestione in forma imprenditoriale delle strutture ricettive extra-alberghiere ha il «fine di qualificare l’offerta di ospitalità da parte» di tali strutture sia la relazione illustrativa della proposta di legge e il resoconto della seduta del Consiglio regionale del 20 dicembre 2024 da cui si ricava anche l’obiettivo di includere nel sistema regionale del turismo solo le imprese turistiche e quello di assoggettare le strutture ricettive alle stesse regole.

La Corte pone in evidenza come, nella materia in esame, la correzione dei “fallimenti del mercato” rientri fra le opzioni legittimamente adottabili dal legislatore e richiama, a tal proposito, sia la sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea 22 settembre 2020, cause riunite C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments*, punto 75, che ha considerato espressamente meritevole lo scopo di limitare gli effetti negativi dell’*overtourism*, sia il 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, il quale dà atto dei problemi causati dagli *short-term rentals* e delle politiche pubbliche volte a contenerli (numeri 1 e 4 del considerando e art. 2, paragrafo 2) sia la sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 64 del 13 marzo 2025, avente ad oggetto il decreto-legge del Governo della Catalogna n. 3 del 2023, da cui risulta che la limitazione della destinazione ad uso turistico di «immobili che sono stati classificati dalla pianificazione urbanistica come abitazioni abituali è una misura necessaria per evitare danni all’ambiente urbano, in particolare per proteggere il modello di città previsto dalla pianificazione urbanistica» (punto 5 della motivazione).

Infine, la Corte ha dichiarato infondate le questioni relative all'articolo 59, concernente le locazioni turistiche brevi. In base a tale disposizione, i comuni ad alta densità turistica e i comuni capoluogo 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 [...], esercitate anche in forma imprenditoriale» (comma 1). Nei comuni dotati del regolamento di cui al comma 1, «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» (comma 4).

La Corte ha rilevato in primo luogo che i problemi posti dalle locazioni turistiche brevi si concentrano in alcune zone del territorio e presentano diverse peculiarità in ognuna di esse. Ha pertanto richiamato il principio guida della sussidiarietà evidenziando come il livello regionale e quello locale siano 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) ed ha sottolineato che in altri ordinamenti statali (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), emerge un collegamento tra la disciplina delle locazioni turistiche ed il governo del territorio, con conseguente previsione di poteri regolatori e autorizzatori degli enti locali.

Per quanto concerne le censure mosse dal ricorrente all'articolo 59 della l.r. 61/2024, la Corte ha escluso l'invasione della materia "ordinamento civile". A suo giudizio, infatti, tale articolo non è riconducibile ad essa né sotto il profilo oggettivo né sotto quello teleologico. Esso è piuttosto espressione, in primo luogo, della competenza legislativa regionale residuale in materia di "turismo", in quanto prevede la possibilità di introdurre un regime amministrativo più rigoroso dell'ordinario per l'avvio e l'esercizio dell'attività di locazione turistica breve (comma 4, che contempla l'autorizzazione di durata quinquennale). A tal proposito occorre ricordare che la Corte ha già, in altre occasioni, riconosciuto che la disciplina dei procedimenti amministrativi relativi alle attività turistiche rientra nella competenza legislativa regionale residuale (sentenza n. 80 del 2012, punto 6.13. del *Considerato in diritto*; sentenza n. 84/2019 e n. 94/2024). Pertanto, la Regione Toscana ha dato autonomamente attuazione all'art. 9 della direttiva n. 2006/123/CE, sulla base dell'art. 117, quinto comma, Cost. e della citata sentenza della Corte di Giustizia "Cali Apartments". La Corte evidenzia che i proprietari, da un lato, possono contestare i regolamenti adottati davanti al giudice amministrativo, dall'altro lato possono sfruttare il proprio bene in altri modi: o avviando una struttura ricettiva extra-alberghiera (in forma imprenditoriale) o rivolgendosi ad un'utenza non turistica. La destinazione di un immobile residenziale a locazione turistica non può essere considerata elemento essenziale del diritto di proprietà.

Secondo la Corte, inoltre, la norma impugnata è riconducibile anche alla competenza legislativa regionale concorrente in materia di "governo del territorio", perché prevede che i comuni possano regolare le destinazioni d'uso di specifiche zone del loro territorio. Infine, dato che tale norma persegue, fra gli altri, anche lo scopo di «perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale» (art. 59, comma 2), a giudizio della Corte attiene anche alla «tutela [...] dei beni culturali» (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e alla «valorizzazione dei beni culturali» (art. 117, terzo comma, Cost.). La Corte respinge a tal proposito la censura relativa alla violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, sottolineando che anche le Regioni, nel momento in cui esercitano le competenze legislative ad esse assegnate dalla Costituzione, possono tener conto anche dell'esigenza di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, dato che l'art. 9 Cost. attribuisce il compito di tutelare il «patrimonio storico e artistico della Nazione» alla «Repubblica», che comprende anche le Regioni (art. 114, primo comma, Cost.).

La Corte ha infine dichiarato infondate anche le questioni relative alla violazione dell'articolo 3 della Costituzione. Secondo il ricorrente la norma impugnata sarebbe «anche gravemente contraddittoria», dato che gli elementi enunciati nelle lettere b), c), d) ed e) del comma 2 non avrebbero alcuna attinenza con il tema della disponibilità di un numero adeguato di alloggi a prezzo accessibile. Secondo la Corte,

l'art. 59, comma 2, indica tre finalità ai regolamenti comunali e prevede che i criteri limitativi tengano conto, in particolare, di una serie di elementi. Questi ultimi non risultano incoerenti rispetto alle tre finalità prefissate ai regolamenti. In particolare, le lettere *a)* e *f)* fanno riferimento ad elementi chiaramente collegati al tema della disponibilità degli alloggi e anche la lettera *c)* non appare ad esso estranea. Le lettere da *a)* a *d)* richiamano elementi connessi alle altre due finalità: «perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale».

La contraddittorietà denunciata dal ricorrente risulta, dunque, insussistente per la Corte.