

Sentenza: 30 dicembre 2025, n. 218

Materia: Turismo

Parametri invocati: artt. 3, 41, 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 (Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla L. R. 61/2024)

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, che inserisce le parole «Fino alla data del 31 dicembre 2025,» all'inizio del comma 2 dell'art. 144 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. Per effetto di tale modifica, il testo vigente del citato art. 144, comma 2, è il seguente: «Fino alla data del 31 dicembre 2025, coloro che gestiscono in forma imprenditoriale due esercizi di affittacamere e/o bed and breakfast nell'ambito del medesimo edificio alla data di entrata in vigore della presente legge possono continuare ad esercitare tale attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni della L.R. 86/2016».

Il ricorrente rileva che, in tal modo, l'art. 2 rende obbligatorio, a decorrere dal 1° gennaio 2026, l'adeguamento alla disciplina dettata dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, in base al quale «[l]'attività di affittacamere, o di bed and breakfast, o di residenza d'epoca svolta da uno stesso soggetto, o da società controllate o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile riferibili al medesimo, 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».

Secondo il ricorrente, l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 violerebbe: a) gli artt. 42, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione all'art. 832 cod. civ., in quanto la scelta di limitare l'applicabilità della previgente disciplina sino al 31 dicembre 2025 introdurrebbe «limitazioni irragionevoli e sproporzionate al diritto di proprietà», e il contenuto del diritto di proprietà rientrerebbe nella materia dell'ordinamento civile; b) l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe «un'irragionevole discriminazione» e difetterebbe di ragionevolezza, imponendo – a decorrere dal 1° gennaio 2026 – l'applicazione delle limitazioni fissate dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024, norma a sua volta irragionevole; inoltre, il succedersi di «plurime e frammentarie modifiche legislative» renderebbe la legislazione «di difficile intellegibilità»; c) l'art. 41 Cost., poiché, nel fissare i limiti di applicabilità alla previgente disciplina, precluderebbe «alla ricettività svolta in forma imprenditoriale la possibilità di trovare l'assetto organizzativo e dimensionale ritenuto più confacente alla produzione di ricchezza».

La Corte ritiene opportuno, in primo luogo, chiarire il contesto normativo di riferimento.

In base alla previgente legge reg. Toscana n. 86 del 2016, gli affittacamere e i bed and breakfast erano soggetti ai seguenti limiti dimensionali: «non più di sei camere per i clienti, con una capacità ricettiva non superiore a dodici posti letto, ubicate nella stessa unità immobiliare» (artt. 55, comma 1, e 56, comma 1). Essi potevano essere gestiti in forma non imprenditoriale «esclusivamente nella casa dove la persona fisica ha la residenza e il domicilio» (artt. 55, comma 4, e 56, comma 4),

o in forma imprenditoriale, gestendo al massimo due esercizi «nell'ambito del medesimo edificio» (artt. 55, comma 3, e 56, comma 3).

La legge reg. Toscana n. 61 del 2024 ha mantenuto gli stessi limiti dimensionali (art. 42 per gli affittacamere e art. 43 per i bed and breakfast), ma ha imposto la gestione in forma imprenditoriale (artt. 42 e 43), con conseguente destinazione d'uso turistico-ricettiva (art. 41, comma 3). L'art. 144, comma 1, ha però fatte salve – senza limiti temporali – le precedenti gestioni non imprenditoriali (nella stessa casa di residenza del titolare).

Quanto al profilo dimensionale, il già citato art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 prevede che «[l]'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 disposizione è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri, ma la Corte ha respinto le censure con sentenza n. 186 del 2025.

Il regime più restrittivo introdotto dall'art. 41, comma 4, è stato accompagnato da una norma transitoria, contenuta nell'art. 144, comma 2, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. In relazione ad essa si è svolta una peculiare vicenda. Nella seduta della II Commissione del Consiglio regionale della Toscana del 16 dicembre 2024 è stato approvato l'emendamento n. 17229/5, comprendente quattro sub-emendamenti, uno dei quali corrispondente all'impugnato art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025. Tuttavia, nel testo esitato per l'Aula e poi pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione, l'inciso volto a limitare il periodo di “salvaguardia” dei precedenti gestori non compare. Di qui, l'approvazione – subito dopo la pubblicazione della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 – della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, al fine di correggere tale errore. Il preambolo della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 riferisce puntualmente la vicenda appena esposta.

Per effetto della norma ora in esame, le precedenti gestioni imprenditoriali eccedenti i limiti dimensionali sono state fatte salve solo fino al 31 dicembre 2025. Dunque, dal 1° gennaio 2026 chi gestisce in Toscana, nell'ambito dello stesso edificio, due affittacamere o due bed and breakfast può mantenerli solo se, complessivamente, rispettano il limite dimensionale fissato (sei camere/12 posti letto), altrimenti deve ridurre l'attività (salva la possibilità di mutare tipo di esercizio o di destinare una delle due unità immobiliari a locazione turistica, oltre a quella di spostare una delle due attività in un altro edificio o di affittare il secondo immobile per scopi non turistici).

Ciò premesso, la Corte passa ad esaminare la prima questione promossa dal ricorrente, con la quale è stata dedotta l'invasione della competenza esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile.

L'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025, sottoponendo all'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024 anche i precedenti gestori, a decorrere dal 1° gennaio 2026, condivide la stessa natura dell'art. 41, comma 4. Tale norma mira ad evitare aggiramenti dei limiti dimensionali previsti, per affittacamere e bed and breakfast, dagli artt. 42 e 43 della stessa legge reg. Toscana n. 61 del 2024, al fine di preservare la loro dimensione “familiare” e garantire un'offerta diversificata di strutture ricettive.

Nella sentenza n. 186 del 2025, avente a oggetto, fra gli altri, l'indicato art. 41, comma 4, si è rilevato che esso «si salda con i successivi artt. 42 [e] 43», in relazione ai quali la Corte ha rilevato che «la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive rientrano nella competenza legislativa regionale in materia di turismo» (nello stesso senso, sentenza n. 80 del 2012).

Dunque, l'art. 41, comma 4, e l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 sono riconducibili alla disciplina amministrativa delle strutture ricettive, in particolare a quella che fissa requisiti per le strutture ricettive “classificate”, che rientrano nel sistema regionale del turismo (ancora sentenza n. 186 del 2025).

Quanto all'argomento dedotto dal ricorrente (secondo cui la norma impugnata rientrerebbe nell'ordinamento civile perché limiterebbe il contenuto del diritto di proprietà), nella sentenza n. 186 del 2025 la Corte ha deciso una questione analoga, relativa ad altre norme (artt. 42-45 della legge reg. Toscana n. 61 del 2024) che condizionano l'esercizio delle strutture ricettive extra-alberghiere,

imponendo la gestione «in forma imprenditoriale». Tale questione è stata dichiarata non fondata con la seguente motivazione: «il fatto che una norma implichi una compressione del diritto di proprietà non la attrae di per sé nell'orbita del diritto civile. È ben noto che la limitazione dell'autonomia negoziale deriva in molti casi dalla regolazione amministrativa delle attività economiche, stabilita nell'interesse pubblico [...]. In generale, 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».

Sulla base di queste considerazioni, ad avviso della Corte, si può concludere che l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 è una norma attinente a profili amministrativi, che amplia l'ambito di applicazione di uno standard da rispettare per gestire quelle determinate strutture ricettive classificate.

Il ricorrente invoca poi l'art. 3 Cost., sotto diversi profili.

Il primo consiste in «un'irragionevole discriminazione», che sarebbe causata dalla norma impugnata. Tale censura è, però, totalmente priva di motivazione e di essa va, dunque, dichiarata l'inammissibilità (ex plurimis, sentenze n. 186, n. 161 e n. 136 del 2025).

Il secondo profilo attiene ad un supposto difetto di ragionevolezza, che viene motivato facendo riferimento all'asserita irragionevolezza dell'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024.

Anche in tal caso, non viene offerto alcun argomento, sicché la questione va dichiarata inammissibile. La citata sentenza n. 186 del 2025 la Corte ha dichiarato inammissibile analoga censura, rivolta contro lo stesso art. 41, comma 4.

Infine, il ricorso contesta la «difficile intellegibilità» della legislazione, a causa delle «plurime e frammentarie modifiche legislative». Tale questione non è fondata. Il legislatore regionale ha operato una riforma organica della materia del turismo, con la legge reg. Toscana n. 61 del 2024, e poi ha modificato l'art. 144, comma 2, una sola volta, con un intervento molto puntuale, reso necessario dall'errore materiale compiuto nel procedimento di approvazione della stessa legge reg. Toscana n. 61 del 2024 (sopra, punto 2). La disciplina risultante è agevolmente comprensibile.

Infine, la Corte esamina l'ultima questione, con la quale il ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 41 Cost.

Essa ricalca esattamente quella promossa, nel giudizio deciso con la sentenza n. 186 del 2025, in relazione all'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024. La Corte ha dichiarato non fondata tale questione, osservando che quella norma «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, Cost., in quanto la norma impugnata mira ad evitare aggiramenti dei limiti previsti al fine di garantire un'offerta diversificata di strutture ricettive».

Allo stesso esito si deve dunque pervenire per la questione ora in esame, dal momento che l'art. 2 della legge reg. Toscana n. 7 del 2025 non fa che assoggettare i precedenti gestori, a decorrere dal 1° gennaio 2026, al limite fissato dall'art. 41, comma 4, della legge reg. Toscana n. 61 del 2024.