

**Osservazioni al Progetto di legge d'iniziativa Giunta recante:
"Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in
Emilia-Romagna". (Delibera di Giunta n. 1700 del 20 10 25)**

Presidente AIGAB, Marco Celani: presidenza@aigab.it - 347 182 3772

Responsabile Relazioni Istituzionali AIGAB, Giulia Buia: giulia.buia@aigab.it - 338 452 6614

Segreteria AIGAB: segreteria@aigab.it

Alla c.a. della Relatrice Consigliera Simona Larghetti
del Relatore di minoranza Consigliere Francesco Sassone
e dei membri tutti della III Commissione, Territorio, Ambiente, Mobilità

**OGGETTO: Osservazioni al Progetto di legge d'iniziativa Giunta
recante: "Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in
Emilia-Romagna". (Delibera di Giunta n. 1700 del 20 10 25)**

Bologna, 7 novembre 2025

Premessa

AIGAB-Associazione Italiana Gestori Affitti Brevi (www.aigab.it), si è costituita nell'ottobre 2020 su impulso degli AD delle principali aziende italiane che operano sul mercato del turismo professionale in appartamento, i cosiddetti affitti brevi. Si tratta di Marco Celani, AD Italianway e Presidente AIGAB, Michele Ridolfo AD WonderfulItaly e Vicepresidente AIGAB, Francesco Zorgno, CEO CleanBnB, William Maggio Presidente Joivy e Rocco Lomazzi con Sweetguest, tutti Consiglieri AIGAB.

AIGAB-Associazione Italiana Gestori Affitti Brevi **rappresenta oltre 800 operatori professionali del settore, società con migliaia di dipendenti, oltre 42mila case in gestione in tutta Italia e circa 700milioni di euro di valore delle prenotazioni raccolte l'anno per il Paese.**

L'Associazione è nata per dare **rappresentanza istituzionale alla categoria degli imprenditori che operano in maniera legale e professionale nel campo dei cosiddetti affitti brevi gestiti in maniera professionale**, settore che finora ha faticato a trovare rappresentanza politica. L'istanza fondamentale che AIGAB pone è che questi imprenditori con le loro aziende vengano trattati al pari delle altre categorie che compongono la filiera del comparto turismo-hospitality.

L'Associazione, che si propone inoltre di mappare il comparto ed incentivarne la professionalizzazione, nasce per promuovere un vacation rental sicuro, diffuso, professionale, legale, flessibile, scalabile, sostenibile, innovativo e capace di creare externalità positive sui territori su cui impatta e di seguire gli standard richiesti dal mercato internazionale, prima di tutto nella customer experience.

Rispetto all'asset delle seconde case degli italiani non utilizzate, circa 9,6 milioni, quelle immesse nel circuito degli affitti brevi a agosto 2025 sono solo 502 mila (rappresentando l'1,4% delle abitazioni nazionali). Di queste circa il 25% è gestito da aziende di property management (il property manager è un gestore professionale che agisce in nome e per conto del proprietario). Complessivamente gli operatori, professionali e non, sono circa 30 mila, con un indotto nel mondo del lavoro di circa 150mila persone (personale specializzato in gestione delle prenotazioni e delle tariffe, accoglienza, manutenzioni e pulizie, oltre ad un importante indotto in termini di investimenti per ristrutturazioni e home staging, con imprese di costruzioni, architetti, fornitori di arredi ecc).

Secondo il Centro Studi AIGAB, **nei primi 8 mesi del 2025 il settore affitti brevi ha registrato un valore di prenotazioni di oltre 8,2miliardi di euro, con un indotto sul PIL di ulteriori 32,9miliardi di euro in modo diretto (spese degli ospiti per ristoranti, trasporti, cultura, esperienze, shopping) e di circa 0,6 miliardi di euro per manutenzioni delle case online.**

Osservazioni al Progetto di legge d'iniziativa Giunta recante: "Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia-Romagna". (Delibera di Giunta n. 1700 del 20 10 25)

Art. 1 – Il contratto di locazione è disciplinato dall'art. 871 del Codice Civile e quindi il tentativo di disciplinare la materia delle locazioni brevi è al di fuori del perimetro costituzionale della Regione.

Art. 2 – Non vi è alcuna evidenza del fatto che lo sviluppo degli affitti brevi stia turbando "l'equilibrio tra la tutela della residenzialità e la vivibilità degli spazi urbani e dei quartieri". Nell'ambito degli incontri con le Associazioni non è stato fornito alcuno studio oggettivo che evidenzi in particolare la dimensione del fenomeno degli affitti brevi come causa di cambiamenti sociali che giustifichino la restrizione di libertà nel godimento di diritti come previsto dagli art. 41 e 42 della Costituzione. Dai dati in nostro possesso (fonti: ISTAT, BDSR del Ministero del Turismo e Centro Studi AIGAB su dati PriceLabs) gli affitti brevi rappresentano lo 0,6% degli immobili della Regione e in nessun Comune superano una soglia critica (alleghiamo tabella dei capoluoghi di provincia). L'esiguità del fenomeno non può quindi rappresentare un elemento critico da limitare in modo sproporzionato.

In particolare, la finalità di “ampliare l’offerta di alloggi destinati alla locazione residenziale di lunga durata, fornendo ai Comuni strumenti pianificatori che consentano di orientare le politiche pubbliche locali verso un’offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi riservati alla residenzialità stabile” è un obiettivo che dovrebbe essere perseguito utilizzando appieno e in modo efficiente gli immobili di proprietà pubblica dei quali non è nemmeno disponibile un censimento pubblico accessibile. Una modalità alternativa potrebbe essere quella di incentivare i proprietari di immobili verso la locazione di lungo termine fornendo garanzie rispetto alle morosità e fondi di tutela nei confronti delle morosità incolpevoli. A fronte del grande patrimonio di immobili non occupati in Regione (tasso del 22% secondo ISTAT) è ragionevole stimolare l’offerta mediante incentivi fiscali (riduzione dell’IMU, cedolare secca al 10% per canoni concordati studiati sulla base delle esigenze dei territori) piuttosto che limitare una parte molto piccola di immobili destinati agli affitti brevi (che ad oggi pesano lo 0,6% rispetto al totale degli immobili).

Proprio al fine di aumentare l’offerta di alloggi destinati alla locazione residenziale è sbagliato escludere il mutamento d’uso degli immobili con destinazione ricettiva alberghiera. Negli ultimi 20 anni, a causa del cambiamento delle abitudini di viaggio e dei mancati investimenti, molti hotel, prevalentemente di fascia bassa, hanno chiuso le attività. Alcuni stanno subendo dei processi di riconversione da hotel a residenziale, con possibilità di essere affittati con contratti transitori d’inverno e con locazioni brevi d’estate, con modelli flessibili e funzionali. Ingessare immobili obsoleti in destinazioni d’uso che non incontrano più il favore del mercato vuol dire scoraggiare investimenti e condannare centinaia di immobili al decadimento, con evidenti problemi di decoro pubblico nel lungo periodo.

Art. 4 – Introdurre il cambio di destinazione d’uso per poter utilizzare un contratto disciplinato dal Codice Civile è evidentemente una forzatura. Il mutamento d’uso che prevede caratteristiche qualitative e un aggravio di burocrazia e di costi avrà l’effetto di ingessare il mercato. Oggi chi ricorre al contratto di locazione breve, avendo CIR e CIN, può comunque ricorrere a contratti transitori per periodi di alcuni mesi e passare agevolmente da periodi brevi a lunghi in funzione della domanda e delle necessità della proprietà. Il cambio di destinazione d’uso ingesserà il mercato spingendolo verso la professionalizzazione e riducendo la capacità dei privati di poter incontrare in modo efficiente i vari bisogni: se oggi si può affittare a studenti, turisti, persone che hanno bisogno per periodi di trasloco temporaneo (per es. in occasione di divorzi, cure mediche, visite a figli che studiano in città), con il cambio di destinazione d’uso chi fa locazione breve dovrà limitarsi a quel segmento.

Non si capisce quale sia il beneficio pubblico nel limitare le opzioni di proprietari e conduttori in un diritto d'uso.

Art. 5 – Le finalità di interesse generale che consentiranno ai Comuni di “individuare nei propri strumenti di pianificazione urbanistica ambiti determinati del territorio comunale nei quali l’insediamento della destinazione d’uso locazione breve è ammessa, esclusa o favorita ovvero è subordinata all’osservanza di specifiche condizioni” è assolutamente vaga e non ancorata a criteri oggettivi. Questo farà proliferare situazioni di arbitrio, con la possibilità che i Comuni sconfinino nella compressione di un diritto civilistico (la proprietà) con conseguente violazione della competenza legislativa e la probabile proliferazione di ricorsi al TAR per abusi e contenziosi.

In particolare, il criterio volto a “limitare l’impatto, diretto e indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità e sul mercato degli alloggi destinati alla locazione stabile” è vago, non ancorato ad alcun parametro oggettivo, rimanendo peraltro indimostrata l’efficacia delle restrizioni al numero di locazioni brevi rispetto all’obiettivo di aumentare gli alloggi a prezzo accessibile nelle locazioni di lungo termine. Nei recenti casi di Barcellona, New York e Amsterdam è successo esattamente il contrario.

L’identificazione di criteri oggettivi è lasciata alle norme tecniche di attuazione degli stessi Comuni, con evidente proliferazione di criteri sul territorio, con difformità locali importanti e probabili abusi e contenziosi.

I poteri consentiti ai Comuni con l’Art. 5 par. 5 sono eccessivamente ampi e arbitrari. In particolare la possibilità di stabilire un numero massimo di locazioni brevi per aree o addirittura edifici non rispetta il criterio di proporzionalità e introdurrebbe delle disparità nei diritti dei proprietari. Definire requisiti qualitativi che differenzino un immobile destinato a locazioni brevi rispetto ad uno utilizzato per normali abitazioni vuol dire costringere arbitrariamente chi desidera ricorrere a questo strumento a investimenti illogici, dal momento che una casa rimane tale indipendentemente dal fatto che venga abitata con locazione di pochi giorni o molti mesi. Lo scopo della legge è evidentemente quello di scoraggiare l’adozione della locazione breve mediante aggravii burocratici e incremento di costi, tornando di fatto a un sistema di licenze concesse dalla PA, antecedenti alle liberalizzazioni del 2006.

In riferimento al punto d) si concede ai Comuni la possibilità di vietare il cambio di destinazione d’uso subordinando l’esercizio di un diritto a possibili carenze strutturali di dotazioni pubbliche, anche qui in modo assolutamente arbitrario.

Art. 6 par. 5 – L'introduzione della "possibilità per il regolamento condominiale di prevedere il divieto o la limitazione di destinare le proprietà esclusive ad attività di locazione breve" consentirebbe ad una parte dei condomini di modificare le regole condominiali limitando diritti di proprietà successivamente all'acquisto di una casa. La possibilità di "differenziare i criteri di ripartizione delle spese per le parti e gli impianti comuni in ragione dell'utilizzo più intenso da parte degli utenti delle locazioni brevi" introdurrebbe un elemento di conflitto all'interno dei condomini senza alcuna dimostrazione che le locazioni brevi portino ad un utilizzo più intenso degli impianti condominiali in assenza di una precisa misurazione.

Art. 10 – Il sistema di monitoraggio previsto è ridondante rispetto a quanto già oggi disponibile presso la BDSR.

Art. 13 – Nel caso in cui i Comuni "subordinino l'avvio dell'attività di locazione breve a prescrizioni in ordine ai requisiti dimensionali e standard di qualità e alle dotazioni territoriali e pertinenziali possono prevedere motivatamente l'adeguamento delle unità immobiliari già legittimamente destinate a tale uso a taluni requisiti e condizioni". Di fatto i Comuni potranno arbitrariamente introdurre dei requisiti che potrebbero costringere chi ha già un CIN legittimamente ottenuto rispetto alle norme vigenti ad uscire dal mercato innalzando il numero di metri quadri necessari oppure facendo valutazioni sulle dotazioni pertinenziali o territoriali sulle quali i singoli proprietari non hanno capacità di intervenire.

Commento finale

Il provvedimento che la Regione vuole approvare appare fortemente viziato da un approccio ideologico che non ha minimamente preso in considerazione i dati forniti e anche nelle principali città la situazione dimostra una sostanziale irrilevanza del fenomeno (vedi tabella allegata).

Gli effetti di lungo periodo, nel caso questa norma venisse approvata, non potranno che essere negativi ed avere come risultato l'aumento dei prezzi degli hotel e della conflittualità all'interno sia nei condomini che tra privati e amministrazioni, con una pioggia di ricorsi al TAR contro regolamenti urbanistici comunali che introdurranno restrizioni fantasiose suggerite dalle lobby alberghiere (in particolare, la possibilità di stabilire un numero massimo di locazioni brevi per aree o addirittura edifici non rispetta il criterio di proporzionalità e introdurrebbe delle disparità nei diritti dei proprietari); d'altro canto si registrerà una diminuzione delle case online con conseguente diminuzione del turismo delle famiglie, in particolare quelle straniere, quindi una perdita di flusso di viaggiatori a favore di altre regioni europee più competitive in termini di rapporto qualità/prezzo.

Inoltre, il numero di case non occupate aumenterà per effetto del calo demografico già in atto e, in assenza di politiche di tutela dei proprietari, non aumenterà di certo il numero di immobili disponibili per le locazioni a lungo termine.

Il valore immobiliare delle case sarà destinato a diminuire, con evidente impatto negativo sulla ricchezza delle famiglie italiane.

Basti pensare a quanto accaduto da quando è entrato in vigore il regolamento di Bologna (dicembre 2024): il numero degli affitti online è diminuito in linea con la diminuzione a livello nazionale (2.169 annunci online ad ottobre 2025 contro i 2.795 a dicembre 2024, dati AirDNA) e i canoni degli affitti di lungo termine sono aumentati in linea con la tendenza nazionale (i dati di immobiliare.it mostrano che a ottobre 2025 per gli immobili residenziali in affitto sono stati richiesti in media 16,91 euro al mese per metro quadro, contro i 16,85 euro al mese per metro quadro di dicembre 2024), segno che le restrizioni sulle locazioni brevi non hanno prodotto gli effetti annunciati nella premessa del Regolamento comunale.

Grazie per l'attenzione,

AIGAB – Associazione Italiana Gestori Affitti Brevi

	Abitazioni in affitto 4+4	Abitazioni non occupate	Abitazioni totali	Annunci stabilmente online
BOLOGNA	59.880	24.425	227.232	2.169
% sul totale delle abitazioni	26,4%	10,7%		0,95%
CESENA	6.882	5.097	46.997	53
% sul totale delle abitazioni	14,6%	10,8%		0,11%
FERRARA	11.867	13.992	77.820	270
% sul totale delle abitazioni	15,2%	18,0%		0,35%
FORLÌ	10.338	7.818	60.127	67
% sul totale delle abitazioni	17,2%	13,0%		0,11%
MODENA	22.074	12.330	95.802	446
% sul totale delle abitazioni	23,0%	12,9%		0,47%
PARMA	23.094	16.371	106.971	580
% sul totale delle abitazioni	21,6%	15,3%		0,54%
PIACENZA	12.513	10.012	57.533	98
% sul totale delle abitazioni	21,7%	17,4%		0,17%
RAVENNA	9.860	28.431	101.746	331
% sul totale delle abitazioni	9,7%	27,9%		0,33%
REGGIO NELL'EMILIA	14.408	8.434	84.440	137
% sul totale delle abitazioni	17,1%	10,0%		0,16%
RIMINI	13.306	14.222	80.430	495
% sul totale delle abitazioni	16,5%	17,7%		0,62%

Elaborazione Centro Studi AIGAB.

Abitazioni (fonte ISTAT) e annunci stabilmente online (fonte AirDNA, ottobre 2025)