



**NOTE CNA EMILIA-ROMAGNA su
Delibera di Giunta 1700 del 20/10/2025
“Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in
Emilia-Romagna”**

La Delibera di Giunta in discussione dichiara di voler perseguire obiettivi molteplici a volte nel testo contrastanti ovvero favorire il turismo, ma anche l'offerta di alloggi per locazione a lungo termine.

Per fare ciò lascia ampia discrezionalità ai Comuni che potranno decidere liberamente se dotarsi o meno di una specifica disciplina relativa agli affitti brevi, con la quale poter agevolare, ostacolare o vietare la destinazione d'uso per locazione breve; **l'impressione generale che deriva dalla lettura del testo è però quella di un indirizzo regionale non troppo favorevole verso questa tipologia di uso.**

Con riferimento alla Delibera proposta ci teniamo a sottolineare che la ricettività extralberghiera, in cui si inseriscono anche gli affitti brevi, è parte integrante della domanda turistica a livello nazionale, europeo ed internazionale del mercato odierno.

È una domanda che consente anche a territori senza una ricettività alberghiera sufficiente, di poter essere attrattivi attivando percorsi di turismo slow, accogliendo anche lì dove una struttura alberghiera non è economicamente sostenibile, ma non solo. Il turista di oggi può e vuole cercare la tipologia di vacanza e quindi di ricettività che meglio corrisponde alle proprie esigenze e definisce la propria meta anche in base alla rispondenza ai propri desideri. **È un dato di fatto che la ricettività extralberghiera completa l'offerta turistica di un territorio ed è un importante tassello per l'economia turistica regionale, non tanto per motivi di prezzo ma per tipologia di esperienza.**

Alberghiero ed extra-alberghiero vanno valorizzati insieme per il bene dell'industria turistica e per l'appeal complessivo dell'Emilia-Romagna e del territorio nazionale.

Partendo da questo, gli affitti brevi sono una parte del ragionamento sul potenziamento dell'extra-alberghiero e scontano, in partenza, una situazione radicata di irregolarità che rischia di minare ogni ragionamento qualitativo.

Il problema della casa è un tema complesso e ampio (esigenze sociali, diritti dei proprietari, carenza di edilizia residenziale sociale e di spazi pubblici per alcune categorie fragili ecc...) **che non si può pensare di risolvere individuando negli affitti brevi la responsabilità.**

Se il macro-obiettivo è di aumentare il numero di alloggi a disposizione e una delle opzioni è di incentivare gli affitti di lunga durata, occorre aumentare le tutele per i proprietari, diversamente, **un inasprimento nei confronti degli affitti brevi non produrrà un aumento degli alloggi disponibili per affitti di lunga durata.** Attualmente i rischi di non essere pagati,

di non riuscire a rientrare in possesso della propria abitazione nei tempi contrattuali se non con costi altissimi in termini sia di tempo che di soldi, sono troppo alti.

L'obiettivo di qualsiasi intervento deve essere di andare verso una maggiore e migliore qualificazione turistica della nostra Regione e delle strutture presenti. Si tratta di una domanda che richiede un'offerta all'altezza da un punto di vista di innovazione e qualità del servizio offerto per poter competere con altri territori. Se i turisti non trovano una risposta adeguata non prenoteranno una struttura ricettiva alberghiera ma cercheranno in un altro territorio dove trovano risposte alle loro esigenze.

E' di fondamentale importanza la revisione della L.16/2004 che prevede una classificazione con tipologie di ricettività non aggiornate rispetto all'attuale mercato (l'approvazione di una legge sugli affitti brevi e quindi su una tipologia specifica di struttura ricettiva senza aggiornare l'impianto normativo fondante potrebbe provocare caos e fraintendimenti sia fra gli operatori che all'interno dei Comuni dove dovranno integrare l'attuazione delle disposizioni urbanistiche con quelle della normativa turistica).

Ad esempio nella L.16 si parla di Case e appartamenti vacanze e di appartamenti ammobiliati ad uso turistico, queste due tipologie spesso vengono sovrapposte **ma seguono adempimenti amministrativi e di gestione molto diversi.**

Le CAV rientrano nella categoria strutture extralberghiere, ma l'attività può essere avviata solamente a seguito di una SCIA al Comune, corredata da tutti i documenti relativi all'immobile (agibilità, conformità degli impianti ecc.). Gli appartamenti ammobiliati per uso turistico invece, così come scritto all'art. 12 della Legge, non sono soggetti alla stessa disciplina: coloro che affittano "appartamenti ammobiliati per uso turistico" ne danno solo comunicazione al Comune.

Questo è uno dei motivi per cui a nostro parere sarebbe stato meglio prima intervenire sulla L.16/2004 e poi pensare ad un intervento specifico sugli affitti brevi allo scopo di alzare il livello di richieste qualitative e di evitare difficoltà di interpretazione e applicazione delle norme.

Per quanto riguarda gli affitti brevi svolti in forma non imprenditoriale, con la sentenza del Consiglio di Stato n. 2928/2025, emessa nell'aprile 2025, è stato sancito che — nel quadro normativo attuale — l'attività di locazione di immobili, anche a finalità turistica, quando esercitata in forma non imprenditoriale, costituisce un atto dispositivo del diritto di proprietà e rientra nella **libertà contrattuale del proprietario**. Pertanto, essa non ricade nell'ambito dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e non è soggetta a poteri prescrittivi o inibitori da parte della pubblica amministrazione.

Il nostro interesse va nel sostegno della professionalizzazione degli operatori e quindi nel contrasto dell'abusivismo, ma il testo proposto non contrasta questi fenomeni. **Sappiamo che una parte significativa degli immobili destinati ad uso turistico opera al di fuori di ogni norma mentre i maggiori oneri e vincoli previsti da questa normativa ricadranno quasi esclusivamente su chi lavora in regola.**

La norma proposta riconosce il problema dell'abusivismo ma non introduce un sistema di incrocio dati o di monitoraggio preventivo, è un approccio punitivo e post-fatto.

Sarebbe un segnale in questa direzione **prevedere nel nuovo testo normativo un sostegno della Regione ai comuni per effettuare controlli sull'applicazione delle normative esistenti.**

Chi esercita in forma di impresa e in regola va tutelato come qualsiasi altro imprenditore parte del nostro sistema economico, non si tratta di attività residuali anzi da uno studio Nomisma emerge come per ogni euro investito in locazioni brevi se ne generino 3 sul territorio (ristorazione ecc...).

Analisi degli aspetti più significativi dei diversi articoli:

Articolo 1 comma 2

Il pdl fa riferimento alla gestione di locazioni brevi anche in forma di impresa, pur richiamando la normativa nazionale che definisce gli affitti brevi come attività non imprenditoriale se limitata a poche unità.

Si propone di eliminare l'inciso << anche nell'esercizio dell'attività di impresa>>

Articolo 3 comma 4

Si propone di escludere dall'applicazione della presente legge le strutture extra alberghiere come da art.4 legge 16/2004 quindi aggiungere tra le esclusioni un punto c: "extra-alberghiero come da art. 4 legge 16"; escludendo quindi case per ferie, ostelli, rifugi alpini, rifugi escursionistici, affittacamere e CAV (strutture imprenditoriali dove già sono previsti obblighi rilevanti), lasciando solo le case e gli appartamenti per vacanze nell'ambito applicativo di questa norma. Questo può essere giustificato dal fatto che le CAV già hanno molti degli obblighi "nuovi" qui richiesti (Scia, ecc.) e sono già in linea con i requisiti previsti dall'art.6, dall'art.7, dall'art.9 della bozza di legge che stiamo discutendo.

L'articolo 5 stabilisce le linee guida per i Comuni che intendano disciplinare nello specifico la materia in esame, prevedendo che possano individuare ambiti in cui questa destinazione è ammessa, esclusa, favorita o subordinata a determinate condizioni, suggerendo per esempio di:

- stabilire percentuali massime di u.i. che possono essere destinate a locazione breve nell'ambito o nei singoli edifici (sorge però il problema per i proprietari di immobili di dover verificare che percentuale sia già stata raggiunta, con la considerazione che *"chi prima arriva, meglio alloggia"*!);
- impedire il cambio d'uso accompagnato da interventi di frazionamento, demolizione e ricostruzione, recupero di superfici accessori o di sottotetti oppure vietare la locazione breve in immobili che siano stati oggetto nei 3 anni precedenti di tali interventi (su questo si rischia un possibile boomerang che potrebbe portare alla rinuncia da parte dei proprietari della ristrutturazione di edifici fatiscenti, con un danno sociale, urbanistico ed economico);
- definire requisiti e standard (urbanistici o edilizi) di qualità aggiuntivi rispetto alla normativa "ordinaria" rischia di diventare punitivo rispetto alle norme già esistenti mentre il vero problema è l'abusivismo;
- subordinare il cambio d'uso al reperimento di dotazioni territoriali e pertinenziali (parcheggi, verde...).

In questo articolo appare la manifestata intenzione di porre forti limitazioni alla possibilità di libera gestione degli immobili. L'unico suggerimento che viene dato è nel senso opposto, ossia per favorire la locazione breve, consentire l'utilizzazione temporanea di immobili pubblici e privati per la tale destinazione.

Proponiamo inoltre:

-I Comuni possono individuare ambiti nei quali l'insediamento di affitti brevi sia considerato di interesse pubblico per la valorizzazione e lo sviluppo turistico, disponendo misure di incentivo, inclusa la riduzione o l'esenzione del contributo di costruzione e procedure autorizzative semplificate.

-Nelle aree a bassa presenza di strutture ricettive, i Comuni assicurino comunque una quota minima di offerta turistica, anche mediante affitti brevi.

Articolo 6

Serve chiarezza sui requisiti edilizi minimi e uniformità applicativa

Si propone: La Giunta regionale adotta, previa consultazione con le associazioni rappresentative, linee guida uniformi per l'applicazione dei requisiti di cui al presente articolo.

- L'attività di locazione breve conforme alla legge si considera uso abitativo compatibile ai fini condominiali.
- I regolamenti condominiali non possono vietare l'attività se esercitata in forma imprenditoriale e conforme ai requisiti, salvo clausole approvate all'unanimità.
- In caso di contestazioni è obbligatorio il tentativo di mediazione presso la Camera di Commercio.

All'articolo 7 apprezziamo la semplificazione effettuata rispetto al Progetto di legge

L'articolo 8 conferma la disciplina vigente in tema di contributo di costruzione, con pagamento di oneri calcolato come differenza tra destinazione di arrivo e di partenza, oltre all'eventuale quota del costo di costruzione; anche in questo caso si suggerisce ai Comuni la possibilità di incentivare o ostacolare la modifica, consentendo l'emanazione di apposite deliberazioni per ridurre o incrementare gli oneri dovuti.

Occorrerebbe aggiungere una forma di premialità per favorire il passaggio a locazioni brevi, almeno nei comuni, nelle aree o nei quartieri in cui questa opportunità risultasse necessaria per ovviare alla difficoltà di creare ricettività diffusa per il turismo o per la rigenerazione urbana.

Proposta:

I Comuni possono ridurre fino al 50% il contributo di costruzione per immobili destinati a locazione breve che rispettino standard certificati di qualità (efficienza energetica, accessibilità, digitalizzazione, sostenibilità, sicurezza).

L'articolo 9 vediamo **un appesantimento rispetto al testo del PDL** dove la comunicazione di mutamento destinazione d'uso prevista per il ripristino della funzione abitativa è stata resa obbligatoria.

L'articolo 10 tratta di una piattaforma integrata ma dalla Relazione tecnico finanziaria non si evincono fondi dedicati. Sarebbe fondamentale che all'entrata in vigore della legge questa piattaforma fosse disponibile e operativa.

Articolo 13

La norma influisce sulle attività già legittimamente operative sulla locazione breve imponendo un adeguamento a eventuali prescrizioni dei Comuni entro 3 anni, ma trattandosi anche di requisiti a cui può essere non sia possibile adeguarsi, come nel caso dei metri quadri o di un parcheggio, è implicita, per come oggi è formulato il testo, la richiesta di cessare l'attività.

comma 1

Per evitare disparità di trattamento territoriale si propone l'adeguamento delle unità immobiliari regolarmente abilitate alla data di entrata in vigore della presente legge ai soli requisiti di sicurezza, igiene, salubrità e conformità degli impianti al fine di garantire un'accoglienza turistica di qualità o comunque. Il termine di adeguamento passa da 3 a 5 anni. Gli immobili già destinati ad affitti brevi alla data di entrata in vigore della legge sono esentati dal pagamento del contributo di costruzione.

comma 3

Comma da eliminare in quanto pregiudica attività economiche legittimamente operative. Non può essere messa in discussione la libertà di fare impresa da parte di chi ha legittimamente operato fin ad ora, programmando un investimento e operando in regola. La norma in esame influisce anche sulle unità già legittimamente adibite a locazione breve, prevedendo un obbligo di adeguamento ai requisiti "generici" di cui all'art. 6, nonché alle eventuali prescrizioni aggiuntive che stabilirà il Comune, sia in termini di standard di qualità che di dotazioni territoriali e pertinenziali.

Dal testo presentato risulta quindi evidente che:

- i Comuni interessati a limitare gli affitti brevi avranno ogni possibilità per intervenire in tal senso, potenzialmente impedendo esplicitamente o meno ogni cambio d'uso;
- i Comuni con forte interesse a favorirli (o a favorirli in determinati ambiti) potranno prevedere agevolazioni, ma non sostanziali come nel caso delle disincentivazioni;
- per i Comuni che non riterranno di dotarsi di una normativa specifica, la nuova legge produrrà una complicazione, sia pure ridotta, delle procedure abilitative e la necessità di adeguamento alle nuove prescrizioni sia per le nuove attività che per quelle già legittimamente in essere.

Sottolineiamo infine che per molti Comuni montani o a scarsa appetibilità abitativa l'affitto breve può rappresentare un'opportunità per incentivare il turismo e la conservazione e ristrutturazione del patrimonio edilizio, ma in questo testo l'intento resta confinato a dichiarazioni di principio, senza trovare effettivo riscontro nelle disposizioni operative; mancano infatti indicazioni "pratiche" della Regione in questo senso, se non un demandare ai Comuni la predisposizione di un regolamento o la conservazione dello *status quo*.

Si è persa a nostro parere l'occasione di proporre una legge innovativa unendo per esempio incentivi fiscali per i Comuni con patrimoni edilizi privati soggetti ad abbandono o ad uso saltuario, invitandoli ad un censimento degli immobili ed a politiche di facilitazione degli strumenti attuativi.

Bologna, 11 novembre 2025

Paolo Cavini

Presidente CNA Emilia-Romagna

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Paolo Cavini', with a long horizontal stroke extending to the right.