

urbanistica

INFORMAZIONI

■ Tempo di **bilanci**: quali **prospettive** per il governo del territorio? ■
Il **governo del territorio** e le armi spuntate della **semplificazione**
■ FOCUS **Rigenerazione** urbana e densificazione: un nesso
problematico. **Rigenerare per densità**. Quali i vantaggi? ■
L'Agenda urbana nella programmazione comunitaria. Bilanci e
prospettive. Politiche di **coesione** e **visione** territoriale ■ SPAZIO
GIOVANI Lo spessore territoriale del fiume: **land-river** interactions
nel caso del Marzenego ■ URBANISTICA, SOCIETÀ ISTITUZIONI
La Francia verso il piano di **ripristino della natura**: tra pragmatismo
e **pedagogia politica**. La **montagna** dello spopolamento e
quella del neopopolamento. Tra fiume e città: **riqualificazione**
fluviale e co-progettazione a Sasso Marconi ■ SPEAKERS'
CORNER Regolare il **turismo** per governare la **città**. La Legge
regionale **Toscana 61/2024** e il ruolo della **Corte costituzionale**
nella riaffermazione del governo del territorio ■ SIGNIFICANTE
&SIGNIFICATI **Spazio** ■ in IV di COPERTINA **Geografie**
del futuro: **spazi urbani terrestri** e visioni **extraterrestri** ■

324

Rivista bimestrale
Anno LIII
Novembre-Dicembre
2025
ISSN n. 0392-5005
Edizione digitale
€ 10,00

INU
Edizioni

In caso di mancato recapito rinviare a ufficio posta Roma - Romanina per la restituzione al mittente previo addebito.
Poste Italiane S.p.A. Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/2/2004 n. 46) art. 1 comma 1 - DCB - Roma

**Rivista bimestrale urbanistica
e ambientale dell'Istituto
Nazionale Urbanistica**

Fondata da Edoardo Salzano

Direttrice scientifica

Carolina Giaimo

Vicedirettore

Vittorio Salmoni

Redazione nazionale

Francesca Calace, Emanuela Coppola,
Carmen Giannino, Elena Marchigiani,
Franco Marini, Stefano Salata,
Sandra Vecchietti, Ignazio Vinci

Segreteria di redazione

Valeria Vitulano (responsabile),
Andrea Nino, Agata Grazia De Domenico

Progetto grafico

Luisa Montobbio (DIST/Polito)

Impaginazione

Valeria Vitulano, Andrea Nino,
Agata Grazia De Domenico

Immagine in IV di copertina

*Geografie del futuro: spazi urbani terrestri
e visioni extraterrestri*
SDG11 Lab, Politecnico di Torino

324

Anno LIII

Novembre-Dicembre 2025

Edizione digitale

Euro 10,00

Finito di stampare il 30 dicembre 2025

**Comitato scientifico e Consiglio
direttivo nazionale INU**

Luca Barbarossa, Bertrando Bonfantini,
Francesca Calace, Romina D'Ascanio,
Carolina Giaimo, Carmen Giannino,
Valeria Lingua, Roberto Mascarucci,
Michele Talia, Sandra Vecchietti, Città
metropolitana di Torino, Comune di
Ancona, Regione Campania
Componente dei Presidenti di Sezione
e secondi rappresentanti:
Franco Alberti (Veneto), Andrea
Arcidiacono (Lombardia 2° rap.), Carlo
Alberto Barbieri (Piemonte e Valle
d'Aosta 2° rap.), Vittorio Emanuele
Bianchi (Emilia-Romagna), Alessandro
Bruni (Umbria), Camilla Cerrina Feroni
(Toscana), Paolo Colarossi (Lazio),
Pasquale De Toro (Campania), Donato
Di Ludovico (Abruzzo e Molise), Marco
Engel (Lombardia), Sandro Fabbro
(Friuli Venezia Giulia), Carolina Giaimo
(Piemonte e Valle D'Aosta), Francesco
M. Licheri (Sardegna), Giampiero
Lombardini (Liguria), Domenico
Passarelli (Calabria), Renato Perticarari
(Marche), Chiara Ravagnan (Lazio
2° rap.), Lorenzo Rota (Basilicata),
Francesco Rotondo (Puglia), Alessandro
Sgobbo (Campania 2° rap.), Michele
Stramandinoli (Alto Adige), Vincenzo
Todaro (Sicilia), Anna Viganò (Trentino).

**Componenti regionali
del comitato scientifico**

Abruzzo e Molise: Massimo Angrilli
(coord.)

Alto Adige: Pierguido Morello (coord.)

Basilicata: Simone Corrado (coord.)

Calabria: Gabriella Pultrone (coord.),
gabriella.pultrone@unirc.it

Campania: Giuseppe Guida (coord.),
Arena A., Berruti G., Gerundo C.,
Grimaldi M., Somma M.

Emilia-Romagna: Simona Tondelli (coord.),
simona.tondelli@unibo.it, Vecchi L.

Fiuli Venezia Giulia: Sandro Fabbro (coord.)

Lazio: Chiara Ravagnan (coord.), chiara.
ravagnan@uniroma1.it, Poli I., Rossi F.

Liguria: Franca Balletti (coord.),
francaballetti@libero.it

Lombardia: Iginio Rossi (coord.),
iginio.rossi@inu.it

Marche: Roberta Angelini (coord.),
robyarch@hotmail.com, Vitali G.

Piemonte: Ombretta Caldarice (coord.),
ombretta.caldarice@polito.it, La Riccia L.,
Pincegher B, Vitulano V.

Puglia: Giuseppe Milano e
Giovanna Mangialardi (coord.),
ingegnergiuseppemilano@gmail.com,
giovanna.mangialardi@poliba.it, Maiorano
F., Mancarella J., Paparusso O., Spadafina G.

Sardegna: Roberto Barracu (coord.)

Sicilia: Giuseppe Trombino (coord.)

Toscana: Leonardo Rignanese (coord.),
leonardo.rignanese@poliba.it, Alberti F.,
Nespolo L.

Trentino: Giovanna Ulrici (coord.)

Umbria: Marco Storelli (coord.)

Veneto: Matteo Basso (coord.),
mbasso@iuv.it



Associato all'Unione
Stampa Periodica Italiana

Registrazione presso il Tribunale della
stampa di Roma, n.122/1997

Editore

INU Edizioni

Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;
Roc n. 3915/2001;

Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.

Direttore responsabile: Francesco Sbetti

**Consiglio di amministrazione
di INU Edizioni**

F. Sbetti (presidente),

G. Cristoforetti (consigliere),

D. Di Ludovico (consigliere),

D. Passarelli (consigliere),

L. Pogliani (consigliera),

S. Vecchietti (consigliera).

Servizio abbonamenti

Monica Belli

Email: inued@inuedizioni.it

**Redazione, amministrazione e
pubblicità**

INU Edizioni srl

Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma

Tel. 06 68134341 / 335-5487645

http://www.inuedizioni.com

Urbanistica Informazioni è una Rivista
scientifica del ranking ANVUR - Agenzia
Nazionale di Valutazione del Sistema
Universitario e della Ricerca

APERTURE

3 **Tempo di bilanci: quali prospettive per il governo del territorio?**

Carolina Giaimo

IL PUNTO

5 **Il governo del territorio e le armi spuntate della semplificazione**

Michele Talia

FOCUS

RIGENERAZIONE URBANA E DENSIFICAZIONE: UN NESSO PROBLEMATICO

a cura di Elena Marchigiani

9 **Rigenerare per densità. Quali i vantaggi?**

Elena Marchigiani

15 **Nelle città pugliesi: tra prove di rigenerazione integrata e deregulation da Piano Casa**

Angela Barbanente, Carla Tedesco

21 **Densificare per rigenerare? Il primato delle logiche della rendita (a Roma, ad esempio)**

Barbara Pizzo

26 **Venticinque anni di 'laboratorio rigenerazione' emiliano-romagnolo**

Gianfranco Franz

31 **Una lunga storia di politiche e strumenti, fino al PNRR: riflessioni a partire dal Veneto**

Laura Fregolent

36 **Piccola fenomenologia della densificazione**

Bertrando Bonfantini

40 **Il governo della densità: parcellizzazione, rendita e preferenze individuali**

Simone Rusci

44 **Un campo confuso, ovvero la truffa della densificazione**

Arturo Lanzani

FOCUS

L'AGENDA URBANA NELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA. BILANCI E PROSPETTIVE

a cura di Franco Marini e Simone Ombuen

49 **Politiche di coesione e visione territoriale**

Franco Marini

52 **Le Agende urbane: una vision condivisa per scegliere il futuro**

Simone Ombuen

55 **L'Agenda urbana per la sostenibilità di Città metropolitana di Genova: dalla pianificazione strategica ai progetti**

Cristiana Arzà, Piero Garibaldi

59 **L'Agenda urbana in Calabria: il ciclo 2014-2020 e le strategie 2021-2027**

Domenico Passarelli, Celestina Fazia, Gabriella Pultrone, Loredana de Ferrariis

62 **Agenda urbana e fondi europei in Sardegna: approcci, evidenze e prospettive**

Sandro Sanna, Carlo Torselli, Andrea Carboni

SPAZIO GIOVANI

Phd & Professione

a cura di Maria Somma e Valeria Vitulano

- 69** **Lo spessore territoriale del fiume: Land-River Interactions nel caso del Marzenego**
Sofia Beschi

URBANISTICA, SOCIETÀ ISTITUZIONI

a cura di Carmen Giannino

- 74** **La Francia verso il piano di ripristino della natura: tra pragmatismo e pedagogia politica**
Anna Laura Palazzo
- 78** **La montagna dello spopolamento e quella del neopopolamento**
Giampiero Lupatelli
- 81** **Tra fiume e città: riqualificazione fluviale e co-progettazione a Sasso Marconi**
Giulia Mazzali

SPEAKERS' CORNER

- 85** **Regolare il turismo per governare la città. La Legge regionale Toscana 61/2024 e il ruolo della Corte costituzionale nella riaffermazione del governo del territorio**
Giuseppe De Luca

SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

- 89** **Usi e coperture del suolo**
Piero Boccardo



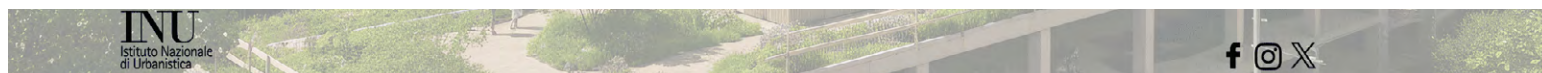
Cara Socia, caro Socio,

nel 2025 siamo stati impegnati nell'organizzazione del **XXXII Congresso Inu** e dell'Assemblea dei Soci, svoltesi a **Roma**. Come hai potuto notare, l'offerta culturale e tecnica dell'Inu realizzata grazie alla Tua quota associativa, è in grande crescita. Facendo notevoli economie soprattutto mediante il ricorso alle comunicazioni telematiche, abbiamo potuto investire nell'attività di ricerca e nella organizzazione di incontri di studio e manifestazioni culturali. Anche per questi motivi Ti chiedo di rinnovare l'adesione. Nel sito web dell'Inu (www.inu.it) troverai le attività più recenti, i documenti che abbiamo pubblicato e le principali iniziative nazionali e locali che abbiamo promosso.

L'importo delle quote associative non è stato modificato rispetto allo scorso anno, e lo trovi sul sito <https://www.inu.it/sezione/associazione-a-inu/>. Il versamento della quota 2026 potrà essere effettuato con la seguente modalità:

- tramite bonifico sul conto corrente Bancario intestato a "INU"
IBAN IT 18 W 03069 09606 10000151369
- tramite carta di credito al seguente link
<https://www.inu.it/rinnovo.php>

Ti ringrazio molto e spero di incontrarTi presto,
Michele Talia



Regolare il turismo per governare la città. La Legge regionale Toscana 61/2024 e il ruolo della Corte Costituzionale nella riaffermazione del governo del territorio

Giuseppe De Luca

Il contesto

La legge regionale Toscana n. 61/2024 (Testo unico del turismo) si colloca nel quadro delle politiche regionali volte a governare il turismo e i suoi impatti territoriali, con particolare attenzione a: sovrappollamento turistico (*overtourism*); pressione sul mercato abitativo (soprattutto affitti brevi); tutela della residenzialità nei centri storici; nonché salvaguardia dell'identità urbana e sociale delle città d'arte. Pur presentandosi formalmente come una legge di settore in materia di turismo, questa Lr ha, in realtà, una forte impronta territoriale e urbanistica, perché introduce criteri, limiti e condizioni che incidono: sull'uso del patrimonio edilizio, sulla funzione residenziale, nonché sull'organizzazione urbana, in particolare nelle aree ad alta attrattività. La norma interviene, infatti, su dimensioni centrali del governo del territorio, incidendo sulle modalità d'uso del patrimonio edilizio esistente, sulle destinazioni funzionali e sulla tenuta della funzione residenziale all'interno dei tessuti urbani consolidati. Attraverso l'introduzione di criteri localizzativi, limiti quantitativi e condizioni operative, la legge aiuta a orientare le trasformazioni urbane, riconducendo il fenomeno turistico entro un quadro di compatibilità con gli obiettivi di equilibrio insediativo, di mix funzionale e di tutela dell'abitabilità.

In particolare, nei contesti ad alta attrattività turistica e nei centri storici, le disposizioni di questa Lr si configurano come uno strumento di sistemazione indiretta, ma efficace, dei processi di trasformazione urbana, volti a

contrastare dinamiche di espulsione della residenza, di specializzazione funzionale, di consumo selettivo del patrimonio costruito, riaffermando il ruolo della pianificazione urbanistica quale presidio fondamentale dell'interesse pubblico e della qualità urbana. Per comprendere lo spirito di questa Lr e la sua urgenza è necessario richiamare l'impatto che il turismo, storicamente, ha nella realtà della Toscana e gli effetti che sta avendo nei principali luoghi di attrazione, a cominciare da Firenze, città d'arte ad alta concentrazione turistica soprattutto nella sua area UNESCO. Fenomeno, che genera una vera e propria riorganizzazione urbana sotto la spinta di enormi interessi economici dovuti alla redditività delle abitazioni *short-term*. Le fonti di analisi convergono nel delineare un sistema abitativo sbilanciato, in cui la 'logica del breve termine' marginalizza la residenzialità condizionando profondamente la conformazione urbanistica e sociale della città. Le analisi e le letture sono così note da non tornarci,¹ serve qui solo ricordare che non solo a Firenze e Siena, principali *players* turistici, ma anche nei restanti centri urbani regionali le varie modalità degli affitti brevi (B&B, case vacanze, affittacamere, residenze d'epoca, ecc.) hanno e stanno determinando una pressione crescente sugli spazi urbani, con effetti evidenti sul mercato immobiliare, sull'uso dello spazio pubblico e sulle condizioni di vita dei residenti, finendo per generare e per rafforzare nuove forme di segregazione spaziale, producendo una sorta di vuoto sociale. Aree e strade che

progressivamente si svuotano di attività quotidiane mentre cresce il peso di esercizi legati al consumo turistico. La dinamica produce una forma peculiare di disuguaglianza spaziale: la separazione tra città dei visitatori e città degli abitanti. In questo contesto deve leggersi la Lr n. 61/2024.

L'impugnativa del Governo

L'impugnativa promossa dal Governo nei confronti di alcune disposizioni della Lr [vedi box] si colloca all'interno di un quadro ormai ricorrente di tensione istituzionale tra livello statale e regionale, che emerge ogniqualvolta le regioni adottano normative capaci di incidere, anche indirettamente, su ambiti tradizionalmente presidiati dalla competenza esclusiva dello Stato. Nel caso specifico, il Governo ha ritenuto che talune disposizioni del "Testo unico sul turismo" toscano, pur formalmente riconducibili alla materia "turismo", producessero effetti sostanziali su settori quali l'ordinamento civile, la tutela della concorrenza e la libertà di iniziativa economica, richiamando così parametri costituzionali di competenza statale.

In particolare, il cuore dell'impugnativa risiede nella preoccupazione che la regione, intervenendo sulla disciplina delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche brevi, abbia oltrepassato il confine tra regolazione territoriale e disciplina dei rapporti privatistici. Secondo l'impostazione governativa, l'introduzione di limiti, condizioni e requisiti per l'esercizio di attività turistiche svolte in

immobili a destinazione residenziale rischierebbe di incidere indirettamente sui contratti di locazione, sulle modalità di godimento della proprietà privata e sulle dinamiche del mercato immobiliare, ambiti che lo Stato riconduce all'ordinamento civile e alla tutela della concorrenza. Da questa prospettiva, la Lr sarebbe andata oltre una legittima regolazione dell'offerta turistica, configurandosi come un intervento suscettibile di alterare l'assetto uniforme del mercato nazionale. Un ulteriore profilo critico sollevato dal Governo riguarda il possibile carattere sproporzionato e territorialmente selettivo delle misure introdotte. La differenziazione delle condizioni di esercizio delle attività ricettive in funzione dei contesti urbani e territoriali – in particolare nei centri storici e nelle aree ad alta attrattività turistica – è stata letta come un potenziale *vulnus* ai principi di eguaglianza e di libertà di iniziativa economica, nella misura in cui determina regimi differenziati per operatori economici che svolgono attività analoghe. In questa chiave, l'impugnativa riflette una visione che privilegia l'esigenza di uniformità normativa e di neutralità del mercato, rispetto a logiche di regolazione spaziale e contestuale. Dal punto di vista disciplinare, l'impugnativa del Governo può essere interpretata come l'espressione di una persistente difficoltà, a livello statale, nel riconoscere pienamente la natura territoriale di fenomeni come il turismo e le locazioni brevi. Tali fenomeni vengono ancora prevalentemente letti come attività economiche o contrattuali, mentre la Lr toscana assume esplicitamente che essi producano effetti strutturali sull'organizzazione urbana, sulla distribuzione delle funzioni e sulla qualità dell'abitare. È proprio questo scarto interpretativo – tra una lettura economico-giuridica e una lettura urbanistico-territoriale – a costituire il presupposto sostanziale dell'impugnativa. In questo senso, il ricorso del Governo non si configura soltanto come un contenzioso tecnico-costituzionale, ma come un episodio emblematico di un confronto più ampio sul ruolo delle Regioni nel governo delle trasformazioni urbane contemporanee. La legge toscana, attraverso strumenti formalmente settoriali, tenta di esercitare una funzione di regolazione indiretta dell'uso del suolo e del patrimonio edilizio, riaffermando la centralità dell'interesse pubblico urbano rispetto alle dinamiche di mercato.

L'impugnativa governativa segnala, invece, la

Legge regionale Toscana n. 61/2024, Testo Unico del Turismo

Parti (commi e articoli) impugnati dal Governo con ricorso alla Corte costituzionale, depositato il 10 marzo 2025, e iscritto al n. 14 del Registro ricorsi 2025

Art. 22 – Alberghi

Comma 6: Gli alberghi possono associare nella gestione, in aumento della propria capacità ricettiva e nei limiti del 40 per cento della medesima, salvo che il comune non stabilisca una percentuale inferiore, unità immobiliari residenziali nella loro disponibilità, ubicate entro duecento metri, misurati nel più breve percorso pedonale possibile, dalla struttura medesima, purché sia garantita l'unitarietà della gestione, l'utilizzo dei servizi della struttura alberghiera e gli standard qualitativi e di sicurezza analoghi al livello di classificazione dell'albergo. Ferma restando la possibilità di mantenere i requisiti strutturali e igienico-sanitari previsti per le case di civile abitazione, l'utilizzo delle unità immobiliari per le attività di cui al presente comma è consentito previo mutamento, ai fini urbanistici, della destinazione d'uso da residenziale a turistico-ricettiva.

Art. 41 – Definizione e disposizioni comuni alle strutture ricettive extra-alberghiere con le caratteristiche della civile abitazione

Comma 3: L'esercizio delle attività di cui al presente articolo è consentito esclusivamente in immobili e unità immobiliari aventi, ai fini urbanistici, destinazione d'uso turistico-ricettiva.

Comma 4: 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.

Art. 42 – Affittacamere

Sono affittacamere le strutture ricettive gestite in forma imprenditoriale composte da non più di sei camere per i clienti, con una capacità ricettiva non superiore a dodici posti letto, ubicate nella stessa unità immobiliare, nelle quali sono forniti alloggio e servizi essenziali come definiti nel regolamento.

Art. 43 – Bed and breakfast

Sono "bed and breakfast" le strutture ricettive gestite in forma imprenditoriale composte da non più di sei camere per i clienti, con una capacità ricettiva non superiore a dodici posti letto, ubicate nella stessa unità immobiliare, nelle quali sono forniti alloggio, servizi essenziali come definiti nel regolamento e viene somministrata agli alloggiati la prima colazione ed eventualmente i pasti.

Art. 44 – Case e appartamenti per vacanze

1. Sono case e appartamenti per vacanze le unità immobiliari composte da uno o più locali arredati e dotate di servizi igienici e di cucina autonoma, gestite unitariamente in forma imprenditoriale e collocate in un unico edificio o al più in un unico complesso immobiliare, per fornire alloggio ad un unico equipaggio di turisti per singola casa o appartamento.

2. Nella gestione delle case e appartamenti per vacanze sono forniti i servizi essenziali per il soggiorno degli ospiti, come definiti nel regolamento.

3. La gestione di case e appartamenti per vacanze non comprende la somministrazione di alimenti e bevande.

Art. 45 – Residenze d'epoca

1. Sono residenze d'epoca le strutture ricettive, gestite in forma imprenditoriale, ubicate in complessi immobiliari di particolare pregio storico-architettonico assoggettati ai vincoli previsti dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che offrono alloggio in camere e unità abitative con o senza servizio autonomo di cucina, con il limite di venticinque posti letto.

2. Le residenze d'epoca possono somministrare alimenti e bevande alle persone alloggiate e ai loro ospiti.

3. Gli alberghi e le residenze turistico-alberghiere che rispondono ai requisiti di cui al comma 1 relativamente al pregio storico-architettonico, possono assumere la denominazione aggiuntiva di "residenza d'epoca".

Art. 59 – Criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve

1. I comuni a più alta densità turistica, ai quali è attribuito l'indice di sintesi maggiore secondo la classificazione adottata dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 182, comma 2 bis, del d.l. 34/2020, convertito dalla legge 77/2020, e comunque tutti 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 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, esercitate anche in forma imprenditoriale.

resistenza di un impianto ordinamentale che fatica ad accettare che la regolazione della città possa passare anche attraverso norme non strettamente urbanistiche, ma capaci di incidere in modo sostanziale sugli assetti insediativi. D'altronde, uno degli elementi più significativi è lo spostamento di prospettiva dal mercato al governo pubblico del territorio. La disciplina delle attività ricettive e delle locazioni brevi non è affidata esclusivamente alla dinamica di domanda e offerta, ma viene ricondotta entro un quadro di regole che attribuisce ai comuni poteri di indirizzo, limitazione e controllo, in funzione della tutela della residenzialità e della vivibilità urbana. Ne deriva una riaffermazione implicita di un principio classico dell'urbanistica: la libertà di iniziativa economica non coincide con un diritto incondizionato all'uso del suolo e degli immobili, ma deve confrontarsi con l'interesse pubblico alla forma e al funzionamento della città.

Le argomentazioni della Corte costituzionale e il rigetto dell'impugnativa

La Corte costituzionale, con sentenza n. 186/2025,² ha respinto l'impugnativa, riconoscendo la legittimità dell'impianto complessivo della Lr. La decisione, tuttavia, assume un rilievo che travalica il singolo caso normativo, configurandosi come un passaggio significativo nella giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra turismo, governo del territorio e trasformazioni urbane.

La Corte non si limita, infatti, a verificare la legittimità formale delle disposizioni impugnate, ma affronta in modo esplicito il nodo interpretativo sotteso al ricorso: la natura giuridica e territoriale dei fenomeni legati al turismo e, in particolare, alle locazioni brevi.

Il primo elemento qualificante del ragionamento della Corte riguarda il riconoscimento della intrinseca dimensione territoriale del turismo. Pur consapevole delle ricadute economiche e contrattuali delle attività turistiche, la Corte afferma che esse producono effetti strutturali sull'organizzazione dello spazio urbano, sull'uso del patrimonio edilizio e sull'equilibrio funzionale delle città. In questa prospettiva, la disciplina regionale non viene letta come un intervento surrettizio sull'ordinamento civile o sulla libertà contrattuale, bensì come una legittima forma di regolazione dell'uso del territorio, finalizzata alla tutela di interessi pubblici territorialmente

2. I criteri e i limiti di cui al comma 1, nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione, 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. Tali criteri, in riferimento alla zona o area interessata, sono definiti tenendo conto, in particolare:

- a) del rapporto tra il numero di posti letto nelle unità immobiliari ad uso abitativo oggetto di locazione breve e la popolazione residente;
- b) della distribuzione e della capacità ricettiva delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere;
- c) delle caratteristiche del tessuto urbano;
- d) della necessità di tutelare, anche con riferimento alla sostenibilità ambientale, il valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico;
- e) della necessità di garantire che il servizio di accoglienza sia effettuato con elevati standard qualitativi;
- f) di ogni altro elemento utile ai fini della valutazione dell'impatto, diretto o indiretto, della diffusione delle locazioni brevi sulla disponibilità di alloggi a prezzo accessibile e sulla residenzialità, anche in termini qualitativi.

3. I criteri e i limiti di cui al comma 1, tenuto conto di quanto disposto al comma 2, possono consistere, in particolare:

- a) nella limitazione, per determinate zone omogenee, dello svolgimento dell'attività di locazione breve;
- b) nell'individuazione di uno specifico rapporto che deve sussistere fra superficie dell'immobile e numero di ospiti ammessi;
- c) nella definizione di requisiti e standard di qualità che gli immobili adibiti a locazione breve devono possedere con riferimento, in particolare, all'accessibilità degli spazi, agli standard igienico-sanitari, al decoro degli ambienti, nonché alla presenza di servizi di connettività.

4. 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. Il comune può stabilire un limite massimo di autorizzazioni per determinate zone omogenee.

5. La richiesta di autorizzazione contiene gli elementi che costituiscono oggetto della comunicazione di cui all'articolo 60 o della SCIA di cui all'articolo 61. Il rilascio dell'autorizzazione esonera il richiedente dagli adempimenti previsti dai medesimi articoli.

6. Resta consentita, senza previa autorizzazione, la locazione breve di una porzione dell'unità immobiliare in cui il locatore ha la residenza, nonché di un singolo locale all'interno della medesima unità immobiliare.

7. I comuni, nell'ambito del regolamento di cui al comma 1, stabiliscono disposizioni transitorie volte ad assicurare un'attuazione graduale dei criteri e dei limiti previsti dal presente articolo. Tali disposizioni, in fase di prima attuazione del regolamento, escludono dall'applicazione dei medesimi limiti, per un periodo non inferiore a tre anni e non superiore a cinque anni, gli immobili e le unità immobiliari già destinati, nel corso dell'anno 2024, all'attività di locazione breve, in conformità alla normativa vigente.

Art. 144 – Criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve

1. Coloro che esercitano l'attività di affittacamere e di bed and breakfast in forma non imprenditoriale alla data di entrata in vigore della presente legge possono continuare ad esercitare l'attività nel rispetto di quanto previsto dalle previgenti disposizioni di cui, *rispettivamente, all'articolo 55, comma 4 e all'articolo 56, comma 4*, della l.r. 86/2016.

1 bis. *In caso di mancato rispetto delle disposizioni di cui al comma 1, si applica la sanzione della chiusura dell'attività. Per ogni altra violazione si applicano le sanzioni di cui all'articolo 57 della presente legge.*

2. *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.

3. Le 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.

4. Per le attività di cui all'articolo 41 in esercizio alla data di entrata in vigore della presente legge, fatte salve diverse disposizioni previste dai comuni, il mutamento di destinazione d'uso delle relative abitazioni in assenza di opere edilizie verso la categoria funzionale turistico-ricettiva non comporta la corresponsione del contributo per oneri di urbanizzazione.

NB. In corsivo le parti modificate con Lr 7/2025, recante Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla Lr n. 61/2024

qualificati. La Corte riconosce, dunque, che la regione può incidere indirettamente su attività economiche e rapporti privatistici, purché ciò avvenga nell'esercizio delle competenze in materia di turismo e governo del territorio. Un secondo passaggio centrale della decisione riguarda la distinzione tra disciplina dei rapporti giuridici e regolazione delle condizioni spaziali e funzionali entro cui tali rapporti si svolgono. La Corte chiarisce che la legge toscana non interviene sul contenuto dei contratti di locazione, né modifica direttamente le regole civilistiche che li governano; essa piuttosto stabilisce criteri, limiti e condizioni che attengono all'uso urbanistico e funzionale degli immobili. In tal senso, la normativa regionale viene ricondotta a una tradizione consolidata del governo del territorio, nella quale la pianificazione e la regolazione dell'uso degli spazi costituiscono strumenti legittimi per orientare comportamenti individuali ed economici, senza per questo sconfinare nella competenza statale esclusiva.

Particolarmente rilevante, sotto il profilo urbanistico-disciplinare, è il modo in cui la Corte affronta il tema della differenziazione territoriale. Le misure previste dalla Lr n. 61/2024, applicabili in modo selettivo nei contesti ad alta attrattività turistica e nei centri storici, vengono giudicate coerenti con il principio di ragionevolezza. La Corte riconosce che la differenziazione normativa non solo è ammissibile, ma risulta necessaria quando le condizioni urbane e territoriali sono profondamente eterogenee. In questo passaggio emerge una concezione non astratta dello spazio, ma una lettura situata e contestuale, che legittima interventi calibrati in funzione delle specificità dei luoghi e delle criticità effettivamente riscontrabili.

La decisione valorizza inoltre il principio di proporzionalità, sottolineando come le limitazioni introdotte dalla Lr siano giustificate da obiettivi di interesse generale chiaramente individuabili: la tutela della residenzialità, il contenimento dei processi di espulsione degli abitanti, la salvaguardia dell'equilibrio funzionale dei tessuti urbani storici. In questa chiave, la libertà di iniziativa economica non viene negata, ma ricondotta entro un quadro di compatibilità con l'interesse pubblico urbano, riaffermando una concezione della città come bene collettivo e non come semplice supporto neutro delle dinamiche di mercato. Sul piano disciplinare, la pronuncia della Corte può

essere letta, anche, come una significativa legittimazione di approcci di regolazione urbanistica indiretta, nei quali strumenti settoriali – come una legge sul turismo – assumono una funzione di governo delle trasformazioni urbane. La Corte sembra riconoscere che, nell'attuale fase storica, i tradizionali strumenti urbanistici non sono sempre sufficienti a governare fenomeni rapidi e transcalari come il turismo globale e le piattaforme di locazione breve, e che pertanto l'ordinamento regionale può ricorrere a dispositivi normativi ibridi, purché coerenti con le finalità territoriali dichiarate. In conclusione, la decisione della Corte costituzionale non rappresenta soltanto la conferma della legittimità della Lr n. 61/2024, ma segna un passaggio culturale rilevante: il riconoscimento che il governo del territorio può e deve confrontarsi con le nuove forme di pressione economica e funzionale sulla città, anche attraverso strumenti normativi non tradizionalmente ascrivibili all'urbanistica in senso stretto. In questo senso, la sentenza contribuisce a rafforzare una visione del diritto urbanistico come campo aperto, capace di integrare dimensioni economiche, sociali e territoriali nella regolazione delle trasformazioni urbane contemporanee.

Il significato più profondo per l'urbanistica italiana

Il significato più profondo di questa vicenda, dal punto di vista urbanistico, risiede tuttavia nella sua capacità di riabilitare il ruolo della decisione pubblica. In una fase storica segnata dalla progressiva affermazione della città come piattaforma estrattiva di rendita, la Regione Toscana e la Corte costituzionale riaffermano la città come bene comune, come ecosistema complesso in cui la residenza, i servizi, lo spazio pubblico e le attività economiche devono mantenere un equilibrio dinamico. L'intervento pubblico attraverso un piano di natura urbanistica – anche quando si manifesta attraverso norme settoriali e regolazioni puntuali – torna così ad essere un dispositivo politico e spaziale centrale, capace di orientare i processi urbani anziché subirli.

In conclusione, la Lr n. 61/2024 e la sentenza (che la conferma) mostrano come le grandi questioni contemporanee – dall'*overtourism* alla crisi abitativa – non possano essere affrontate senza un rafforzamento degli strumenti di governo del territorio. Esse indicano una possibile traiettoria per un'urbanistica

strategica e operativa insieme, capace di connettere diritto, politiche pubbliche e progetto della città, restituendo al sapere urbanistico un ruolo attivo nella costruzione di città più eque, abitabili e resilienti.

Ciò, tuttavia, apre a due questioni. La prima già da tempo largamente affermata da più parti, a cominciare dall'Istituto nazionale di urbanistica, sulla necessità di un nuovo ridisegno dell'architettura degli strumenti di intervento urbanistico sul territorio, a cominciare da una legge di principi nazionale. La seconda, collegata alla Regione Toscana, è quella di dare gambe operative al sistema delle autonomie locali redigendo dei "manuali operativi e applicativi" per disciplinare la tecnica di contingentamento dell'affitto breve, facendo in modo che non preconstituisca una rendita di posizione per chi già lo pratica essendo in regola, rispetto a chi lo vorrebbe praticarlo. Problema di "tecnica urbanistica" non di poco conto. ■

Note

1 Rimandiamo solo ad alcuni lavori del laboratorio Heritage Research (HeRe Lab) attivo – in collaborazione con la municipalità di Firenze – presso il DiDA dell'Università degli Studi di Firenze: (De Luca *et al.* 2020; Shirvani Dastgerdi, De Luca and Francini 2021; De Luca and Shirvani Dastgerdi 2022; Franco *et al.* 2025; De Luca 2025).

2 Cfr: <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2025/186>.

Riferimenti

De Luca G. (2025), "Se l'*overtourism* genera disuguaglianza spaziale: il caso Firenze", *Testimonianze*, n. 564-565, p. 47-54.

DeLuca G., A. Shirvani Dastgerdi A. (2022), "Resetting Cultural Heritage Policy and Management Practice for Moderating Mass Tourism in the Post-Pandemic Time", *The Historic Environment: Policy & Practice*, vol. 13, no. 1, p. 28-45. <https://doi.org/10.1080/17567505.2022.2010922>

De Luca G., Shirvani Dastgerdi A., Francini C., Liberatore G. (2020), "Sustainable Cultural Heritage Planning and Management of Overtourism in Art Cities: Lessons from Atlas World Heritage", *Sustainability*, vol. 12, no. 9, 3929. <https://doi.org/10.3390/su12093929>

Franco M., Conte M., Francini C., Belli G., De Luca G. (2025), "The role of technology in managing overtourism: the case of the Historic Centre of Florence", in V.C. Sharma, S. Dua, P.K. Tyagi, E. Tarsi (eds.), *Architectural Vision of Overtourism*, Springer Nature, Cham, Switzerland.

Shirvani Dastgerdi A., De Luca G., Francini C. (2021), "Reforming Housing Policies for the Sustainability of Historic Cities in the Post-COVID Time: Insights from the Atlas World Heritage", *Sustainability*, vol. 13, no. 1, 174. <https://doi.org/10.3390/su13010174>

