

Data di pubblicazione: 24 marzo 2026

LORENZO RODIO NICO\*

*Brevi annotazioni sullo stato dell'arte (delle dinamiche) del  
mercato immobiliare*

*Vacant homes and overregulated markets: The Italian real  
estate market between housing crisis and planning failure*

**ABSTRACT:** Il mercato immobiliare italiano, pur in assenza di una regolazione formale di carattere pubblicistico, presenta tutti gli indici sostanziali di un mercato di interesse pubblico: rilevanza costituzionale ai sensi dell'art. 47, comma 2, Cost., esternalità sistemiche sulla stabilità finanziaria e asimmetrie informative strutturali. Gli studi di settore consentono di operare una distinzione tra crisi del mercato immobiliare - che non si registra, atteso che prezzi e transazioni risultano in crescita - e crisi abitativa, intesa come inaccessibilità strutturale al bene-casa per fasce crescenti di popolazione. In questo quadro, la stratificazione della regolazione delle locazioni brevi a fini turistici e l'esercizio dell'autonomia regionale in materia di turismo configurano una forma di *ultraregulation* che accresce gli oneri sui privati senza incidere sulle cause strutturali del disuso

---

\* Ricercatore Tenure Track di Diritto dell'economia, Dipartimento di Ricerca e Innovazione Umanistica, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

abitativo, identificate nella sfiducia dei proprietari nei confronti dell'efficacia dell'esecuzione per rilascio in caso di morosità. Il contributo esamina quindi il modello spagnolo del *recargo* IBI introdotto dalla *Ley* 12/2023 quale paradigma di regolazione *a monte* del comportamento del proprietario, funzionale a ricondurre lo stock inutilizzato alla sua destinazione abitativa, e ne valuta la compatibilità con i principi del sistema tributario italiano.

Despite the absence of formal public regulation, the Italian real estate market exhibits all the substantive indicators of a market of public interest: constitutional relevance under Article 47(2) of the Italian Constitution, systemic externalities affecting financial stability, and deep structural information asymmetries. Available evidence requires a distinction between a real estate market crisis - which is not occurring, given that prices and transactions are rising - and a housing crisis, understood as the structural inaccessibility of housing for an increasing share of the population. Against this background, the accumulation of regulations on short-term tourist rentals and the exercise of regional legislative autonomy in the field of tourism constitute a form of *ultraregulation* that increases burdens on private owners without addressing the structural causes of housing vacancy, which are rooted in landlords' distrust of the effectiveness of possession recovery procedures in cases of tenant default. The article then analyses the Spanish IBI surcharge model introduced by *Ley* 12/2023 as a paradigm of upstream regulation designed to modify owners' incentive structures and redirect vacant housing stock toward its residential function, assessing its compatibility with the principles of the Italian tax system.

**PAROLE CHIAVE:** mercato immobiliare; crisi abitativa; *ultraregulation*; *overtourism*; interesse pubblico

**KEYWORDS:** real estate market; housing crisis; ultraregulation; overtourism; social interest

**SOMMARIO:** 1. La nozione di mercato e l'ipotesi del “mercato pubblico” o “mercato di interesse pubblico” applicata al settore immobiliare – 2. Dimensioni e fisionomia del mercato immobiliare italiano. – 3. L'interesse sociale pubblico del mercato immobiliare tra promozione del territorio e contrasto all'*overtourism*. – 4. Pianificazione regolatoria e *ultraregulation* regionale. – 5. La non-crisi del mercato immobiliare. Il modello spagnolo del *recargo* IBI e la responsabilità pianificatoria pubblica. – 6. Considerazioni conclusive.

## **1. La nozione di mercato e l'ipotesi del “mercato di interesse pubblico” applicata al settore immobiliare**

Interrogarsi sull'esistenza giuridica di un “mercato” significa, in primo luogo, abbandonare la rappresentazione del mercato come fenomeno spontaneo e prepolitico, per accedere a una sua definizione strutturalmente normativa. Il mercato non costituisce un dato di natura, ma il prodotto di un ordine giuridico che ne predetermina i confini, gli operatori legittimati, le condizioni di scambio e i rimedi. Un'istituzione, dunque, prima ancora che un luogo di incontro di domanda e offerta<sup>1</sup>. In tale prospettiva, l'esistenza di un mercato presuppone almeno tre

---

<sup>1</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, spec. 5 ss. Per la contrapposizione con la prospettiva hayekiana dello *spontaneous order*, v. F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, 2010, 10 ss.

condizioni che possono ritrovarsi nella riconducibilità degli scambi ad un sistema di norme giuridiche sanzionate, nella presenza di una pluralità di soggetti ammessi alla contrattazione su un piano astrattamente paritetico e nella sufficiente standardizzazione dei beni o dei servizi oggetto di scambio, tale da consentirne la circolazione indipendentemente dalla qualità soggettiva dei contraenti<sup>2</sup>. I limiti del mercato si manifestano laddove queste condizioni si attenuino o si infrangano e, quindi, in maniera esemplificativa e non esaustiva, in presenza di asimmetrie informative strutturali, di posizioni dominanti, di beni che, pur formalmente alienabili, esprimono utilità funzionali all'esercizio di diritti fondamentali.

Su questo sfondo si colloca la nozione di “mercato di interesse pubblico”<sup>3</sup>, assimilabile, comunque solo in parte, al concetto di “mercato regolato”, quest'ultimo identificato quale insieme di settori in cui la pubblica autorità interviene non già per sostituire al meccanismo concorrenziale uno scambio amministrato, ma per costituirlo, presidiarlo e correggerne i fallimenti, attraverso autorità di regolazione indipendenti, regimi di accesso e poteri conformativi<sup>4</sup>. Tale elaborazione è stata compiuta con riferimento ai mercati finanziari, alle comunicazioni elettroniche, all'energia e ai servizi a rete, ma la sua matrice teorica si estende, in misura crescente, oltre il perimetro originario.

---

<sup>2</sup> Per la definizione strutturale di mercato, v. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2021 (V ed.), spec. 71 ss.; G. AMATO, *Il potere e l'antitrust*, Bologna, 1998, 11 ss.; M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008, 25 ss.

<sup>3</sup> Lontana dalla concezione di “mercato pubblico” così come inteso in A. CARULLO, *Lezioni di Diritto pubblico dell'economia*, II ed., Padova, 1999, 207-208.

<sup>4</sup> Sulla nozione di “mercato regolato” e sul rapporto tra regolazione e concorrenza, v. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2024 (V ed.), 425 ss.; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000, 13 ss.; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, 2005, 27 ss. Sulla genesi del concetto di “costituzione economica”, S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., 1 ss.

In tal senso, il mercato immobiliare<sup>5</sup>, pur non essendo formalmente regolato come mercato pubblico in senso stretto, sembra presentarne tutti i suoi indici sostanziali. Tre sono i fattori che depongono in tal senso. Il primo è di rango costituzionale, atteso che l'art. 47, c. 2, Cost. impegna la Repubblica a favorire “l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione”, e pone in una sola previsione l'incontro tra il mercato del risparmio e il mercato immobiliare, sicché la circolazione degli immobili abitativi non è giuridicamente neutra rispetto al disegno costituzionale<sup>6</sup>. Il secondo è di natura economica poiché il mercato immobiliare produce esternalità sistemiche di entità tale da incidere sulla stabilità finanziaria nazionale ed europea<sup>7</sup>. Il terzo è di natura strutturale, atteso che si tratta di

---

<sup>5</sup> Così come osservato da autorevole dottrina la “c.d. proprietà edilizia” è una “materia che non si considera propria del diritto pubblico dell'economia, ma forse a torto, tra l'altro essendo stata teatro di speculazioni fra le più scatenate del nostro tempo” (M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1993 (II ed.), 77 ss.

<sup>6</sup> Così come anche affermato in Commissione europea, *The European Affordable Housing Plan*, COM(2025) 1025 final, Strasburgo, 16 dicembre 2025, 1, “housing is not just a commodity, but a fundamental right and a cornerstone of human dignity”. Per una lettura dell'art. 47, comma 2, Cost. come fondamento del diritto sociale all'abitazione, v. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1989; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova, 1995, 97 ss.; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2010, 231-248. Sulla natura di “diritto sociale a prestazione”, v. Corte cost., sentt. n. 49/1987, n. 106/2018 e n. 44/2020.

<sup>7</sup> La crisi abitativa italiana si iscrive in un quadro europeo di deterioramento strutturale dell'accessibilità alla casa documentato con crescente sistematicità a partire dal 2021. Sul piano dei dati statistici nazionali, v. ISTAT, *Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni. Anno 2021*, Roma, 2023, e successivi aggiornamenti annuali, per la stima di oltre 9,5 milioni di abitazioni non occupate da residenti; ISTAT–Banca d'Italia, *La ricchezza delle famiglie e delle società non finanziarie italiane 2005-2022*, Statistiche, 4 luglio 2024, per la composizione del patrimonio delle famiglie italiane (circa il 50 per cento di natura immobiliare); Banca d'Italia, *L'indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, n. 13, 2024; Agenzia delle Entrate – Osservatorio del Mercato Immobiliare, *Rapporto immobiliare 2024. Il settore residenziale*, Roma, 2024, per il dato di 709.000 compravendite residenziali nel 2023 e la stima della capitalizzazione complessiva del comparto; ISTAT, *BES 2023. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, 2024, per il dato di 3,3 milioni di persone in grave deprivazione abitativa e il tasso di sovraffollamento superiore al 20 per cento delle famiglie italiane. Sul

un mercato attraversato da asimmetrie informative profonde e dotato di una bassa elasticità dell'offerta di breve periodo, che lo rende congenitamente esposto a rendite di posizione e a fallimenti allocativi<sup>8</sup>. In

---

versante europeo, i dati strutturali sono sistematizzati in Commissione europea, *Understanding the housing crisis. Staff Working Document accompanying the European Affordable Housing Plan*, SWD(2025) 1053 final, Strasburgo, 16 dicembre 2025, spec. 4-12, 17-51 e 74-91, che documenta l'aumento del 60 per cento dei prezzi abitativi nell'UE tra il 2013 e il 2024, il calo del 22 per cento dei permessi di costruzione residenziali dal 2021, la quota di circa il 20 per cento di abitazioni inutilizzate a livello europeo e la stima di un fabbisogno aggiuntivo di 650.000 unità abitative per anno al costo di 150 miliardi di euro annui. V. altresì Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 2, 2024; nonché le raccomandazioni dell'*European Systemic Risk Board* (ESRB) sulle vulnerabilità del comparto residenziale, Recommendation ESRB/2019/3. Sulla connessione tra ciclo immobiliare e stabilità macroprudenziale, v. anche Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 905/2025, *Prestiti al settore immobiliare commerciale: il loan-to-value all'erogazione contribuisce a prevedere il rischio di default?*.

<sup>8</sup> La natura strutturalmente asimmetrica del mercato immobiliare è documentata in modo convergente da fonti istituzionali e di settore di recente pubblicazione. Sul piano delle asimmetrie informative, il IV Rapporto Federproprietà-Censis, *Case dormienti, una ricchezza sommersa. Proposte per risvegliare il mercato degli affitti non turistici in Italia. Sintesi dei principali risultati*, Roma, 10 dicembre 2025, 6 e fig. 2 (Tab. 1, 14), documenta che l'82,9 per cento degli italiani individua nella paura di non rientrare in possesso dell'immobile in caso di morosità del conduttore il fattore strutturale che trattiene i proprietari dall'immettere gli immobili sul mercato delle locazioni: si tratta della traduzione empirica di un'asimmetria informativa *ex ante* che, in assenza di strumenti affidabili di valutazione della solvibilità del conduttore, genera fenomeni di selezione avversa e contrae strutturalmente l'offerta di locazione di lungo periodo. Sul piano dell'inelasticità dell'offerta di breve periodo, in Savills Research, *Italian Student Housing Market. Italy Spotlight*, giugno 2025, 4-5, si registra un tasso di copertura (*provision rate*) dell'alloggio universitario pari al 4 per cento dello stock complessivo di studenti - il più basso d'Europa - con un deficit di 67.000 posti letto nella sola area metropolitana di Milano e di 63.000 a Roma, nonostante la presenza di 1,96 milioni di studenti universitari e di una domanda in crescita del 3 per cento su base annua: il dato dimostra che, anche in presenza di domanda documentata e crescente, il mercato immobiliare non è in grado di adeguare l'offerta nel breve periodo. Sul piano dei fallimenti allocativi, il già citato Rapporto Federproprietà-Censis, 6 e tab. 1 (14), documenta la coesistenza paradossale di 8,5 milioni di abitazioni inutilizzate — il 25,7 per cento del patrimonio immobiliare intestato a persone fisiche, elaborazione Censis su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, anno 2022 — e di una scarsità strutturale di alloggi a canoni sostenibili: il paradosso è la rappresentazione empirica più diretta di un fallimento allocativo che non è riconducibile a una carenza di stock, ma all'incapacità del sistema regolativo di orientare lo stock disponibile verso usi coerenti con la domanda effettiva. Il medesimo Rapporto documenta, infine, la formazione di

altre parole, il mercato immobiliare è un mercato dotato di rilievo pubblico in senso sostanziale. La conseguenza è che non è la regolazione in sé a richiedere giustificazione, bensì la sua assenza o la sua applicazione disordinata e discontinua soprattutto in termini di programmazione<sup>9</sup>, specialmente per ciò che attiene gli impatti sociali del mercato stesso.

## 2. Dimensioni e fisionomia del mercato immobiliare italiano

La centralità del settore immobiliare nell'economia italiana del settore immobiliare nell'economia italiana non si evince soltanto dal diffuso

---

rendite di posizione attraverso la progressiva concentrazione degli acquisti sulle seconde case, la cui quota sul totale delle compravendite ha raggiunto il 41,2 per cento nel 2024, rispetto al 35 per cento registrato nel biennio 2016-2019, con un incremento in valore assoluto del 72,2 per cento (tab. 2, 19; elaborazione Censis su dati del Consiglio Nazionale del Notariato). Per i dati di mercato sulle compravendite residenziali e sulla dinamica dei prezzi, v. altresì Agenzia delle Entrate – Osservatorio del Mercato Immobiliare, *Rapporto immobiliare 2025. Il settore residenziale*, Roma, 20 maggio 2025.

<sup>9</sup> In merito alla programmazione si rinvia, in maniera esemplificativa e non esaustiva, G. LUCHENA, *La programmazione dell'economia nell'era dello stato resiliente: tendenze, obiettivi, regolazione per incentivi*, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, dicembre 2024; S. AMOROSINO, "Neoprogrammazioni" pubbliche o private e mercati in trasformazione, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2022, suppl. al n. 4, 48 ss.; S. AMOROSINO, *Le regolazioni pubbliche delle attività economiche*, Torino, 2021, 1 ss.; D. DONATI (a cura di), *La pianificazione come metodo di governo e amministrazione*, Torino, 2025; J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, Paris, V ed., 2017; E. SCHMIDT-ABMANN, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Berlin-Heidelberg, II ed., 2006; M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., spec. 294 ss.; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, cit., spec. 23 ss.; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost.*, in *Dir. amm.*, 1, 2008, 121 ss.; M. CARABBA, *Programmazioni economiche, ad vocem*, *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987, 94 ss.; v. la voce curata per Treccani da V. DEL PUNTA, G. BATTISTA FORTI, C. PACE, *Programmazione economica, ad vocem*, in *Enciclopedia Italiana – IV Appendice*, Roma, 1981; N. RANGONE, *Le programmazioni economiche*, Bologna, 2007; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963.

convincimento secondo cui “investire nel mattone”<sup>10</sup> rappresenti uno degli impieghi più “sicuri” del risparmio, ma tale “detto” è altresì rilevabile in termini meramente quantitativi.

Secondo le rilevazioni dell’Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell’Agenzia delle Entrate, le compravendite di unità immobiliari residenziali si sono attestate, nel 2023, attorno a 709.000 transazioni, con una capitalizzazione complessiva del comparto stimata in oltre seimila miliardi di euro, superiore al doppio del prodotto interno lordo nazionale<sup>11</sup>. Ciò comporta che il patrimonio delle famiglie italiane è costituito per circa la metà da attività immobiliari, una proporzione che colloca il Paese fra quelli a maggiore concentrazione patrimoniale sul “mattone” all’interno dell’area euro<sup>12</sup>.

Sul lato dell’offerta, invece, lo *stock* complessivo di unità abitative supera i 35 milioni, di cui le abitazioni non occupate da residenti ammontano, secondo le stime più aggiornate del Censimento permanente ISTAT, a oltre 9,5 milioni. Tale cifra, anche ove depurata dalle componenti fisiologiche, lascia residuare un nucleo pari ad almeno otto milioni di unità sottratte all’uso continuativo<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Qui in senso figurato Treccani, *Vocabolario online, Mattone, ad vocem*, reperibile all’indirizzo <https://www.treccani.it/vocabolario/mattone/>.

<sup>11</sup> Agenzia delle Entrate – Osservatorio del Mercato Immobiliare, *Rapporto immobiliare 2024. Il settore residenziale*, Roma, 2024. Per la stima della capitalizzazione e del rapporto patrimonio/PIL, v. ISTAT–Banca d’Italia, *La ricchezza delle famiglie e delle società non finanziarie italiane 2005-2022*, Statistiche, 4 luglio 2024.

<sup>12</sup> Banca d’Italia, *L’indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, n. 13/2024; ISTAT–Banca d’Italia, *La ricchezza delle famiglie e delle società non finanziarie italiane 2005-2022*, cit. Sul processo storico di radicamento della proprietà immobiliare nel modello di accumulazione italiano e sulle sue implicazioni in termini di mercato abitativo, v. S. GAINSFORTH, *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, Roma 2019, 15 ss.

<sup>13</sup> ISTAT, *Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni. Anno 2021*, Roma, 2023 e successivi aggiornamenti annuali. I dati sono ripresi e sistematicamente discussi da P. ROVIGATTI, *Per un atlante dei beni immobili abbandonati*, in F. GIGLIONI et al, *Il governo del*

Il quadro si arricchisce di un dato ulteriore se si tiene conto anche della parte di alloggi attivi sulla principale piattaforma di intermediazione di affitti brevi (*Airbnb*) che superano, al termine del 2024, le 754.000 unità, e consentono di delineare un sotto-mercato turistico-residenziale del tutto sconosciuto al regime classico delle locazioni urbane disciplinato dalla Legge n. 431 del 1998<sup>14</sup>.

Ordunque, a fronte di uno *stock* abitativo cospicuo, una porzione significativa è sottratta alla disponibilità abitativa stabile, mentre 3,3 milioni di persone si trovano in condizioni di grave deprivazione abitativa e oltre il venti per cento delle famiglie italiane in condizioni di sovraffollamento, con un tasso che approssima il doppio della media europea<sup>15</sup>, motivo per il quale non si fa riferimento ad una crisi del mercato immobiliare, bensì ad una crisi abitativa<sup>16</sup>.

Il “mattoncino” italiano, in altri termini, rappresenta ad oggi il primo *asset* patrimoniale del Paese e, al contempo, una risorsa la cui distribuzione produce esiti distonici rispetto agli interessi costituzionalmente rilevanti.

---

*patrimonio immobiliare inutilizzato*, Napoli, 2026, 38 ss., spec. 65-70. V. anche E. BESSEGHINI, *Il tentativo di indagare gli alloggi vuoti e inutilizzati nell'Italia afflitta dalla crisi abitativa*, in *Altreconomia*, 29 aprile 2025.

<sup>14</sup> I dati provengono da Future Urban Legacy Lab – Politecnico di Torino, *Report Italia 2024. Annunci Airbnb attivi sul territorio italiano*, marzo 2025. Sul fenomeno della *piattaformizzazione* del mercato abitativo, v. S. GAINSFORTH, *Airbnb città merce*, cit.; F. CELATA, A. ROMANO, *Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities*, in *Journal of Sustainable Tourism*, n. 30(5), 2022, 1020-1039.

<sup>15</sup> ISTAT, *BES 2023. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, 2024. Per il raffronto europeo, Eurostat, *Living conditions in Europe – housing*, edizione 2024, indicatori *severe housing deprivation rate* e *overcrowding rate*. La sproporzione fra stock disponibile e domanda non soddisfatta è documentata da P. Rovigatti, *Per un atlante*, cit., 67-69.

<sup>16</sup> In Commissione europea, *The European Affordable Housing Plan*, COM(2025) 1025 final, Strasburgo, 16 dicembre 2025, 1, si pone in evidenza come “*what Europe is facing is more than a housing crisis. It is a social crisis*”, precisando che “*Housing is not just a commodity, but a fundamental right and a cornerstone of human dignity*” (così tradotto dall’Autore).

### 3. L'interesse sociale pubblico del mercato immobiliare tra promozione del territorio e contrasto all'*overtourism*

Invero, l'interesse pubblico nel mercato immobiliare non riposa unicamente sulla tutela del singolo proprietario o del singolo conduttore, ma presenta una dimensione propriamente collettiva e intergenerazionale, che la novella dell'art. 9, c. 3, Cost., introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, ha portato a un più alto grado di esplicitazione<sup>17</sup>. La tutela è ora espressamente estesa a "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni". Tale disposizione, letta in combinato disposto con gli artt. 41, 42 e 47 Cost., chiama il legislatore e la pubblica Amministrazione a un governo del patrimonio immobiliare in cui la funzione sociale della proprietà si arricchisce di una dimensione

---

<sup>17</sup> Sulla portata della novella, v. M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 marzo 2022; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost.*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2, 2023, 295 ss.; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, Napoli, 2010; G. ALPA, *Note sulla riforma della Costituzione per la tutela dell'ambiente e degli animali*, in *Contratto e impresa*, n. 2, 2022, 361 ss.; M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2023, 59 ss.; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1, 2022, 7 ss.; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, 2022, 188 ss.; F. CINTIOLI, *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2024, 11 ss.; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il volto nuovo del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 2022, 1 ss.; F.M. MAFFEZZONI, *Riflessioni sui "nuovi" limiti ed orientamenti dell'iniziativa economica privata (intorno al "nuovo" art. 41 Cost.)*, in *Federalismi.it*, 2023, 53 ss.; F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, 184 ss.; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali - Rassegna*, n. 2, 2021, 467 ss.

ambientale e intergenerazionale che incide non soltanto sulla circolazione, ma anche sull'uso dei beni immobili<sup>18</sup>.

Sotto tale aspetto può individuarsi un duplice profilo dell'interesse pubblico nel mercato immobiliare. Da un lato fa capo la questione della promozione del territorio<sup>19</sup>, intesa come sostegno alla rigenerazione urbana e al ripristino del valore d'uso degli immobili abbandonati, che costituisce vettore di sviluppo economico e di tenuta sociale, segnatamente nelle aree interne<sup>20</sup>. Dall'altro, l'esplosione di fenomeni di *overtourism* nelle città storiche genera una pressione sull'offerta abitativa stabile che, se non adeguatamente governata, sottrae intere porzioni del tessuto urbano alla funzione residenziale e comprime l'accesso all'abitazione delle fasce più deboli<sup>21</sup>.

Alla luce di ciò, però, emerge come oggi i summenzionati profili esulino da un principio di proporzionalità regolatoria mirata, coerente e idonea

---

<sup>18</sup> Per la lettura della “funzione ambientale” della proprietà come declinazione della funzione sociale *ex art. 42 Cost.*, v. E. MARSEGLIA, *La funzione ambientale della proprietà*, in *Giust. civ.*, n. 4, 2024, 635 ss.; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013 (III ed.), 175 ss.; C. SALVI, *Proprietà privata e funzione sociale*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, vol. I, Torino, 2018, 81 ss.; F. GIGLIONI, *Il patrimonio immobiliare pubblico nel contesto della rigenerazione urbana*, in *AIPDA, Annuario 2024*, Napoli, 2025, 295 ss.

<sup>19</sup> In merito si v. A. GUSMAI, *Il “governo del territorio”. Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica*, Bari, 2024, spec. 85 ss.

<sup>20</sup> Sulla rigenerazione urbana come funzione amministrativa v. M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, 2018; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, 2017, 15 ss.; M. SOLLINI, *L'incerta parabola della rigenerazione urbana*, Napoli, 2023; G. GARDINI, *Alla ricerca della «città giusta». La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2020, 44 ss. Sul ruolo della rigenerazione nelle aree interne, v. F. BARBERA, D. CERSOSIMO, A. DE ROSSI (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Roma, 2022.

<sup>21</sup> Sul fenomeno dell'*overtourism* e sui suoi effetti sul tessuto urbano residenziale, v. F. CELATA, A. ROMANO, *Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities*, cit., 1020-1039.

allo scopo ma portino ad un coinvolgimento squilibrato del mercato immobiliare che oggi tende verso interessi meramente economici perdendo la necessaria dimensione sociale.

Il piano dell'interesse pubblico sin qui delineato impone di interrogarsi sulla qualità e sulla coerenza degli strumenti regolativi con i quali l'ordinamento ha finora risposto alle pressioni che gravano sul mercato immobiliare. L'analisi della disciplina delle locazioni brevi costituisce, in questo senso, il banco di prova più immediato - e, come si vedrà, più problematico - della tenuta complessiva del sistema regolativo.

#### **4. Pianificazione regolatoria e *ultraregulation***

Nell'ultimo decennio la disciplina italiana delle locazioni brevi a fini turistici ha visto una significativa e stratificata produzione normativa multilivello che ha posto in luce le criticità di un sistema in cui competenze statali, regionali e comunali si sovrappongono senza un disegno organico. In tale contesto, la produzione normativa statale, pur cospicua<sup>22</sup>, finisce per essere sommersa dalla trama di disposizioni regionali e comunali - contributi di soggiorno, regolamenti urbanistici sulla destinazione d'uso, divieti zonali alle nuove attivazioni, contingentamenti quantitativi - che ha prodotto un aggravio significativo degli oneri a carico dei locatori senza un pari incremento dell'efficienza allocativa del mercato.

---

<sup>22</sup> Seppure la produzione normativa sia prolifica. Ad esempio, la cedolare secca sulle locazioni brevi è stata introdotta dall'art. 4 del d.l. n. 50/2017 (conv. in l. n. 96/2017); l'aliquota maggiorata al 26 per cento per le unità eccedenti la prima, il regime del Codice Identificativo Nazionale (CIN) e gli obblighi di sicurezza sono stati introdotti dall'art. 1, commi 63 ss., l. n. 213/2023 (legge di bilancio 2024) e dall'art. 13-*ter* del d.l. n. 145/2023 (conv. in l. n. 191/2023); il decreto attuativo del Ministero del Turismo sul CIN risale al 6 giugno 2024.

Dopotutto, la questione è sorta *in primis* con la riforma del Titolo V del 2001, che ha spostato il turismo quale materia di competenza in capo alle Regioni ai sensi dell'art. 117, c. 4, Cost. Pertanto, spetta a ciascuna Regione disciplinare le attività ricettive, le strutture di ospitalità e le connesse forme di utilizzo del patrimonio immobiliare a fini commerciali<sup>23</sup>. Successivamente, la riforma ha determinato, nel corso degli anni, non solo un'intensa attività legislativa regionale - dalle leggi regionali sul turismo<sup>24</sup> alle norme sulla classificazione degli alloggi locati a breve termine -, ma anche comunale<sup>25</sup> le quali si sono affiancate, senza sostituirla, alla regolazione statale in materia fiscale e di ordine pubblico. Deve altresì considerarsi il ruolo del legislatore europeo che, recentemente, ha introdotto il Regolamento n. 1028/2024, con il quale è stata istituita una piattaforma di raccolta e condivisione di dati sulle locazioni brevi a livello europeo, attribuendo agli Stati membri - non, dunque, a regioni e comuni - il compito di istituire il punto unico di accesso ai dati, un segnale che rileva un'esigenza di centralizzazione informativa, non di frammentazione sub-statale<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Sulla competenza residuale regionale in materia di turismo, v. Corte cost., sent. n. 197 del 2003, che esclude il turismo dall'elenco delle materie concorrenti di cui all'art. 117, comma 3, Cost. e riconosce allo Stato solo un potere di coordinamento ai fini dell'interesse nazionale; sent. n. 90 del 2006, in tema di disciplina regionale delle strutture ricettive; sent. n. 76 del 2009, sulla regolazione regionale delle agenzie di viaggio. In dottrina, v. A. CROSETTI, *Diritto del turismo*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, vol. I, Torino, 2017, 213 ss.

<sup>24</sup> In materia di turismo v. anche S. LANDINI, *Sustainable tourism contracts*, Springer, 1 ss.

<sup>25</sup> La stratificazione dei regimi locali emerge dall'analisi delle delibere comunali di Venezia, Firenze e Bologna in materia di limitazione delle locazioni brevi nelle zone a più elevata pressione turistica. Sull'effetto cumulativo del *regulatory layering* come fattore di aggravio degli oneri sui privati, v. M. CLARICH, *Manuale*, cit., 437 ss.

<sup>26</sup> Regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 relativo alla raccolta e alla condivisione di dati riguardanti servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il Regolamento (UE) 2018/1724 (GU UE L, 11 aprile 2024). In particolare, l'art. 6 attribuisce agli Stati membri il compito di istituire il

Tuttavia, la moltiplicazione delle fonti regionali non è, di per sé, necessariamente foriera di inefficienza, considerato che la diversità dei contesti territoriali giustifica in astratto interventi differenziati, giacché il problema è di ordine funzionale, non di legittimità formale. L'autonomia regionale nella regolazione turistica, così come attualmente esercitata, non porta con sé alcuna *deregulation* ma tende, invece, ad aggiungere strati regolativi, senza che i corrispondenti oneri statali vengano ridotti o razionalizzati<sup>27</sup>.

Ad esempio, la Corte costituzionale stessa, con sentenza n. 186 del 2025<sup>28</sup>, pur riconoscendo la legittimità della Legge regionale toscana n. 61/2024 sulle limitazioni agli affitti brevi, ha posto in evidenza come l'assenza di un quadro legislativo statale organico sulla materia produca un rischio di frammentazione della normativa, rendendo incerta la posizione giuridica degli operatori che si trovano a navigare tra obblighi di provenienza diversa e disarmonico<sup>29</sup>.

---

punto unico di accesso ai dati sulle locazioni brevi, imponendo un livello minimo di uniformità informativa sovra-regionale.

<sup>27</sup> Ad esempio, con l'art. 5 della Legge Regionale della Regione Puglia n. 15/2025 sono state apportate significative modifiche alla Legge Regionale, n. 49, 1° dicembre 2017, introducendo nuovi obblighi per tutte le strutture ricettive sia imprenditoriali che non imprenditoriali e, in particolare, la presentazione della SCIA o CIA per ogni attività e la stipula di una polizza assicurativa per i rischi derivanti dalla responsabilità civile verso i clienti, commisurata alla capacità ricettiva.

<sup>28</sup> Corte cost., sent. 16 dicembre 2025, n. 186, nel giudizio di legittimità della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri. La sentenza ha respinto integralmente le questioni di legittimità sollevate dallo Stato, riconoscendo la funzione sociale dei limiti regionali e comunali all'uso turistico degli immobili (A. GRILLO, *Dalla proprietà al territorio: la Corte Costituzionale sugli affitti brevi*, in *Giustizia Insieme*, 7 gennaio 2026)..

<sup>29</sup> La pronuncia richiama anche la sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 64 del 13 marzo 2025 e la sent. CGUE 22 settembre 2020 (cause riunite C-724/18 e C-727/18, *Cali Apartments*, ECLI:EU:C:2020:743), nonché la sent. n. 143/2025 della stessa Corte. V. anche Corte cost., sentenze n. 119/2020 e n. 49/2017.

Ancora, l'autonomia regionale nella regolazione turistica produce inevitabili disomogeneità nazionali che, applicate a un mercato strutturalmente interregionale quale quello delle locazioni brevi, comportano una inevitabile frammentazione del regime normativo applicabile. L'operatore che gestisce unità abitative in Regioni diverse si trova soggetto a obblighi asimmetrici (diversi limiti di notti per anno, diversi requisiti di sicurezza, diversi meccanismi di registrazione) che aumentano i costi di *compliance* senza che la domanda turistica, di natura fisiologicamente mobile, subisca per ciò una riduzione aggregata. Tant'è che il fenomeno dell'*overtourism*, che è un fenomeno di domanda e di flusso, non si comprime aggravando gli oneri sull'offerta locale<sup>30</sup>.

Per ultimo, e in modo dirimente, l'autonomia regionale in materia di regolazione turistica non incide sulla causa strutturale che alimenta l'esodo dello *stock* abitativo dal lungo periodo verso il breve periodo turistico e, conseguentemente altera l'offerta (sia di vendita che di affitto) nei confronti dei privati.

Tale causa può essere individuata, verosimilmente, nella sfiducia diffusa dei proprietari nei confronti del regime delle locazioni a uso abitativo stabile, generata dall'incertezza sull'efficacia dell'esecuzione per rilascio in caso di morosità, dai tempi medi dei procedimenti esecutivi che nel contesto italiano restano significativamente elevati e dalla percezione di un sistema di garanzie inadeguato rispetto all'entità del rischio percepito dal locatore<sup>31</sup>. Una legge regionale che limiti il numero di notti locabili per

---

<sup>30</sup> Sulla mobilità interregionale della domanda turistica come fattore che vanifica la regolazione localistica dell'offerta, v. S. CASSESE, *L'Italia: una società senza Stato?*, Bologna, 2011; G. NAPOLITANO, *Regole*, cit., 27 ss. Sull'effetto di sostituzione geografica come conseguenza della frammentazione normativa, v. F. CELATA, A. ROMANO, *Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities*, cit., 1020-1039.

<sup>31</sup> La sfiducia strutturale dei proprietari nei confronti del mercato delle locazioni abitative di lungo periodo è un fenomeno empiricamente documentato da fonti convergenti e di

anno, o che imponga l'iscrizione in appositi registri, non modifica questa struttura di incentivi atteso che il proprietario che teme la morosità preferirà comunque il locatario-turista al conduttore di lungo periodo, e si troverà semplicemente a farlo entro una cornice regolatoria più onerosa<sup>32</sup>. Ci si chiede, dunque, senza metterne in discussione la legittimità, se l'autonomia regionale e comunale nella regolazione turistica - che è costituzionalmente fondata e consolidata dagli approdi giurisprudenziali - sia funzionalmente idonea a risolvere i problemi che la motivano. Il contenimento dell'*overtourism* presuppone strumenti che agiscono sulla domanda turistica aggregata, quali i limiti di capienza nelle aree storiche, i contingentamenti degli accessi, la fiscalità di scopo destinata a finanziare

---

diversa natura. Sul piano della percezione del rischio, il IV Rapporto Federproprietà-Censis, *Case dormienti*, cit., p. 6, § 2.2, rileva che l'82,9 per cento degli italiani identifica nella paura di non rientrare in possesso dell'immobile in caso di morosità del conduttore il fattore determinante che trattiene i proprietari dall'offrire gli immobili in locazione; che l'86,4 per cento della popolazione ritiene necessaria un'accelerazione significativa delle procedure di sfratto in caso di inadempimento e che l'84 per cento degli intervistati è favorevole all'istituzione di una banca dati nazionale degli inquilini morosi. Sul piano quantitativo del fenomeno della morosità, in Ministero dell'Interno, *Procedure di rilascio di immobili a uso abitativo - Anno 2024*, Ufficio Centrale di Statistica, settembre 2025, si evidenzia che nel 2024 sono stati emessi 40.158 provvedimenti di sfratto (+2 per cento rispetto al 2023), di cui 30.041 per morosità - pari al 74,8 per cento del totale -, mentre gli sfratti eseguiti con l'intervento della forza pubblica sono stati 21.337. La rilevanza del fenomeno sul lato dell'offerta locativa è confermata anche dal II Osservatorio Affitti Nomisma-CRIF, *Il mercato della locazione in Italia. Anno 2024*, Bologna, 8 aprile 2025, secondo cui il 30 per cento dei proprietari non intende affittare il proprio immobile a causa dei rischi associati alla morosità e ai danni provocati ai beni.

<sup>32</sup> Sul nesso tra incertezza giuridica dei rapporti locativi e orientamento del proprietario verso forme di utilizzo a breve termine, v. il Regolamento (UE) 2024/1028, cit., considerando n. 1, che annovera tra le cause della diffusione delle locazioni brevi anche il differenziale di protezione rispetto ai contratti di lunga durata. Per i dati sulla durata media dei procedimenti esecutivi di rilascio in Italia, v. Ministero della Giustizia, *Statistiche della giustizia civile - Anno 2023*, Roma, 2024.

politiche abitative compensative<sup>33</sup>, iniziative ad oggi introdotte in maniera limitata sul territorio nazionale<sup>34</sup>.

Tali strumenti, per la loro stessa natura, non sono efficacemente esercitabili da ciascuna Regione in modo autonomo, ma richiedono un coordinamento statale - giustappunto in termini di indirizzo e coordinamento - o, in prospettiva, europeo. Pertanto, la frammentazione regionale, in questo schema, non è uno strumento neutrale, bensì configura una *ultraregulation* che scarica sui privati il costo della disorganizzazione regolatoria e pianificatoria pubblica senza orientare i beni verso usi alternativi.

## **5. La non-crisi del mercato immobiliare. Il modello spagnolo del *recargo* IBI e la responsabilità pianificatoria pubblica**

Se otto milioni di unità immobiliari risultano strutturalmente sottratte all'uso continuativo a fronte di una domanda abitativa insoddisfatta che coinvolge oltre tre milioni di persone in condizioni di grave deprivazione, l'ipotesi che si avanza in questa sede - che costituisce la base per approfondimenti futuri in ordine ad opzioni regolatorie funzionali sia ad una legislazione uniforme sia, per così dire, a sostegno di un settore ad alto

---

<sup>33</sup> Per gli strumenti di gestione dei flussi come alternativa alla regolazione dell'offerta individuale, v. la sent. CGUE *Cali Apartments*, cit., che riconosce la legittimità delle restrizioni all'uso turistico degli immobili quando giustificate da motivi imperativi di interesse generale, tra cui la tutela dell'accesso all'abitazione; Corte cost., sent. n. 186/2025, cit., par. 6.2, che richiama come modello la disciplina del contributo di accesso al centro storico di Venezia quale strumento di governo della domanda turistica.

<sup>34</sup> Su tutti il contingentamento degli ingressi nella città di Venezia introdotto con il comma 1129 della Legge di bilancio del 2018 (Legge 30 dicembre 2018, n. 145), introdotto in via sperimentale dal 3 aprile 2026 al 26 luglio 2026 con la Deliberazione di Giunta comunale n.190 del 16 settembre 2025.

impatto economico-sociale - non è quella di una crisi del mercato immobiliare. Quest'ultimo, semmai, tende a seguire regole interne che gli sono proprie, allocando il bene secondo logiche di rendita, liquidità e tassazione effettiva.

Ciò che, invero, può essere considerato in modo critico è la poca o inefficace programmazione nel settore *de qua* considerato che la regolazione non sembra in grado di intercettare e redistribuire i beni disponibili in coerenza con la funzione sociale e con i nuovi vincoli intergenerazionali della proprietà<sup>35</sup>.

Su questo punto, l'esperienza giuridica spagnola offre un termine di confronto particolarmente istruttivo. La *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*, consente ai comuni di applicare un *recargo* (sovrattassa) sull'imposta sui beni immobili (IBI) per le abitazioni che risultino “*desocupadas con carácter permanente*” (permanentemente disabitate), in misura crescente<sup>36</sup>. La misura non si configura come un'imposta sanzionatoria ma di scopo che, rendendo economicamente meno conveniente la conservazione passiva del bene inutilizzato, restituisce alla proprietà un

---

<sup>35</sup> In merito v. P. URBANI, *Territori e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, 2007, 184 ss.; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 1, 2018, 5 ss.; G. PIPERATA, *Territori da tutelare e transizioni ecologiche da promuovere*, in *Le Regioni*, n. 5, 2023, 903 ss.

<sup>36</sup> *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda* (BOE núm. 124, 25 maggio 2023); la *disposición final tercera* modifica l'art. 72, comma 4, del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo n. 2/2004). Il *recargo* è applicabile, in base alle ordinanze fiscali comunali, agli immobili inutilizzati da oltre due anni (titolari di almeno quattro immobili): fino al 50 per cento della quota liquida dell'IBI; fino al 100 per cento in caso di inutilizzo ultratriennale; fino al 150 per cento in caso di pluri-proprietà di due o più immobili inutilizzati nello stesso comune. Per un'analisi sistematica della legge, v. J. PONCE SOLÉ, *Un panorama general de las novedades jurídicas de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2023; M. VAQUER CABALLERÍA, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, 2011. Per l'analisi della *disposición final tercera*, si rinvia al commento di U. Menéndez, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, n. 62, ottobre 2023, 93-111.

incentivo all'uso. La razionalità del modello risiede nel fatto che esso opera a monte del comportamento del proprietario, modificando le condizioni di convenienza dell'inutilizzo, anziché a valle, attraverso l'introduzione di obblighi amministrativi alle attività che vengono effettivamente svolte<sup>37</sup>.

La trasposizione di un modello del genere nel sistema italiano richiederebbe il riadattamento dell'IMU (oggi disciplinata dall'art. 1, commi 738 ss., L. n. 160 del 2019) alla fattispecie del non uso prolungato, distinta sia dall'esenzione per abitazione principale sia dalle aliquote ordinarie sulle seconde case. In più, essa richiederebbe un sistema informativo affidabile sul disuso effettivo<sup>38</sup> e un meccanismo procedimentale di accertamento che eviti effetti regressivi su proprietari in difficoltà economica, tema già emerso nel dibattito sulla rinuncia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare<sup>39</sup>.

Nondimeno, la prospettiva offerta dal modello iberico mostra come la coerenza fra obiettivo (riduzione dello *stock* inutilizzato) e strumento (incentivo fiscale negativo all'inutilizzo) sia condizione di efficacia che la legislazione italiana, nel suo affastellarsi, ha sin qui mancato di realizzare.

---

<sup>37</sup> Sul confronto tra modelli europei di tassazione degli immobili sfitti, v. K. SCANLON, M. FERNÁNDEZ ARRIGOTIA, C. WHITEHEAD (a cura di), *Social Housing in Europe*, Oxford, 2014 e OECD, *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*, Paris, 2021. Per il sistema italiano, l'eventuale trasposizione del modello spagnolo presupporrebbe il coordinamento con la vigente disciplina dell'IMU (art. 1, commi 738 ss., l. n. 160/2019) e il rispetto del principio di capacità contributiva ex art. 53 Cost., su cui v. Corte cost., sentt. n. 111/1997 e n. 258/2017.

<sup>38</sup> Sul tema degli "atlanti dell'abbandono" come strumento informativo prerequisito di ogni intervento fiscale sul disuso, v. P. ROVIGATTI, *Per un atlante*, cit., 38-43, con riferimento alle iniziative di Milano (Centro Studi PIM), di Roma (Fondazione Piccolo America e ReTer-Sapienza) e di Venezia.

<sup>39</sup> Il tema degli effetti regressivi di un'imposta progressiva sull'inutilizzo è stato posto in relazione con la questione della rinuncia abdicativa al diritto di proprietà immobiliare, su cui v. Cass., Sez. Un., sent. n. 23093/2025; Consiglio Nazionale del Notariato, *Studio n. 216-2014/C*, sulla rogabilità di atti di rinuncia abdicativa.

## 6. Considerazioni conclusive

Le riflessioni sviluppate nei paragrafi precedenti consentono di avanzare alcune conclusioni (provvisorie e di sintesi), evidenziando come il mercato immobiliare italiano sia, sotto il profilo strutturale ed economico, un mercato di rilievo pubblico. Lo è per le sue dimensioni, per la sua capacità di generare esternalità sistemiche, per la sua incidenza diretta su diritti costituzionalmente tutelati, primi fra tutti il diritto all'abitazione e la funzione sociale della proprietà. La sua qualificazione formale come mercato regolato è ancora lacunosa, ma gli indici sostanziali della pubblicità sono pienamente rinvenibili e reclamano un inquadramento giuridico-economico più adeguato.

Come si è anticipato poc'anzi, allora, l'intervento pubblico nel mercato è non solo legittimo, ma costituzionalmente doveroso, segnatamente alla luce del novellato art. 9, c. 3, Cost., dell'art. 42, c. 2, Cost. e dell'art. 47, c. 2, Cost.

Ciò detto, la qualità dell'intervento pubblico è altrettanto decisiva quanto la sua legittimità. La stratificazione regolatoria prodotta sul mercato delle locazioni brevi e l'autonomia regionale in tale campo disciplinare configurano il rischio di una *ultraregulation* che accresce gli oneri a carico dei privati senza conseguire gli obiettivi dichiarati, generando disomogeneità territoriali, arbitraggi normativi e disincentivi alla messa a reddito stabile dello *stock*. Il fenomeno dell'*overtourism*, strettamente connesso alle problematiche qui sollevate, non si governa a mezzo dell'accrescimento di obblighi verso i locatori brevi, ma con il controllo dei flussi turistici aggregati e restituendo affidabilità al mercato delle locazioni di lungo periodo. La rarefazione degli insediamenti urbani non

si arresta differenziando le regole regionali, ma assicurando che l'intero sistema regolativo riconduca quella parte di mercato inutilizzato alla sua funzione abitativa.

In questa prospettiva, il fenomeno degli otto milioni di unità immobiliari sottratte all'uso continuativo restituisce la cifra di una "crisi pianificatoria pubblica", non di una crisi di mercato<sup>40</sup>. Il superamento di tale crisi richiede strumenti diversi da quelli sin qui adottati. Meno regolazione di dettaglio sul comportamento del singolo locatore turistico, più strumenti di sistema sull'inutilizzo strutturale, sul modello del *recargo* spagnolo dell'IBI, calibrati sulla realtà del mercato italiano e accompagnati da un'efficace ed efficiente giustizia civile dell'esecuzione per rilascio (altro tema di grande rilievo che può ricollegarsi al più ampio tema del rapporto tra giurisdizioni ed economia<sup>41</sup>).

---

<sup>40</sup> IV Rapporto Federproprietà–Censis, *Case dormienti*, cit.

<sup>41</sup> In merito sia consentito un rinvio a L. RODIO NICO, *Il giudice dell'economia nella programmazione del PNRR*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2024 e a L. AMMANNATI, P. CORRIAS, F. SARTORI, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *I giudici e l'economia*, Torino, 2018, G. MONTEDORO, *Il giudice e l'economia*, Roma, 2015 e L. TORCHIA, *Giustizia ed economia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 337 ss.