



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE

UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME

DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

PROVINCIA  
AUTONOMA  
BOLZANO  
ID: BZ25006

Legge n° 6 del 17/06/2025

BUR n°25 del 19/06/2025

(Scadenza 18/08/2025)

"Riforma Abitare 2025"

La legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 giugno 2025, n. 6, recante "Riforma Abitare 2025", presenta profili di illegittimità costituzionale con riguardo all'articolo 42, comma 2, per violazione non solo dell'art. 8, nn. 5,6 e 20 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante lo statuto speciale della Regione Trentino- Alto Adige, perchè dispone in materie (ordinamento civile e tutela della concorrenza) non attribuite alla competenza dell'Ente ma riservate alla competenza esclusiva statale, ma anche in quanto, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, viola la competenza statale esclusiva in materia di "concorrenza" e di "ordinamento civile" di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost., oltre a violare il principio di uguaglianza di cui all'art. 3, il principio della libertà dell'iniziativa economica privata di cui all'art.41 Cost., i principi di cui all'art. 42 Cost (tutela della proprietà privata), in relazione agli articoli 832 codice civile, 49 e 56 TFUE e alla direttiva 2006/123/CE, per i motivi di seguito esposti.

In particolare, il citato art. 42, comma 2, della legge provinciale in oggetto, in materia di affitto di camere ed appartamenti ammobiliati per ferie, modifica l'art. 1, comma 1, della legge provinciale 11 maggio 1995 n. 12, stabilendo che l'attività di chi fornisce servizio di alloggio in non più di sei camere o quattro appartamenti ammobiliati, ubicati in uno stesso edificio non classificato come bene strumentale, "deve essere esercitata nello stesso edificio in cui è registrata la residenza della persona o la sede legale dell'impresa esercente l'attività". In tal modo è stato introdotto l'obbligo per l'affitto di camere ed appartamenti ammobiliati in discorso di esercitare l'attività esclusivamente nel luogo di residenza o sede legale.

La suddetta normativa, in altri termini, introduce una limitazione irragionevole, sproporzionata e sostanzialmente ingiustificata al diritto del proprietario di disporre del proprio immobile concedendone il godimento a terzi per fini turistici, oltre che alla libertà d'impresa.

L'art. 42, comma 2 della Costituzione dispone che la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, "che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale[...], laddove il citato art. 42, comma 2 della legge provinciale in argomento, comporta una compressione sproporzionata e non motivata delle facoltà dominicali, ostacolando l'utilizzo dell'immobile per finalità conformi all'ordinamento, in assenza di una comprovata esigenza imperativa di interesse generale che ne giustifichi la limitazione.

Peraltro, da tale disposizione deriva anche una restrizione dell'accesso al mercato e una potenziale distorsione della concorrenza, con effetti discriminatori tra operatori economici in condizioni oggettivamente equivalenti.

Inoltre, la disposizione in parola, pur non avendo ad oggetto direttamente la disciplina dell'estensione del diritto di proprietà immobiliare, ha per effetto finale l'introduzione di una pesante limitazione all'esercizio della facoltà dominicale di godimento del bene. Invero, nel territorio provinciale, in virtù di tale disposizione, non è più consentita la locazione di camere e appartamenti

ammobiliati per ferie in immobili nei quali il proprietario non abbia la residenza, se persona fisica, o la sede legale, se persona giuridica. In tal senso, il suddetto divieto di utilizzazione degli immobili per attività pienamente lecite su tutto il resto del territorio nazionale risulta essere stato disposto in carenza di una reale e dimostrata attinenza e incidenza rispetto all'interesse generale al buon uso del territorio e degli spazi abitativi.

Sul punto si osserva che, sebbene un obbligo di motivazione della legge non sia chiaramente enunciato dall'ordinamento italiano, la sentenza della Corte costituzionale 30 aprile 2015 n. 70 ha sottolineato proprio la necessità che il sacrificio di diritti costituzionalmente tutelati (come è nella presente vicenda quello di proprietà) sia operato per finalità che debbono essere "illustrate in dettaglio" e che dal disegno complessivo del provvedimento legislativo emerga la "necessaria prevalenza" delle esigenze di interesse pubblico "sui diritti oggetto di bilanciamento", nei cui confronti si effettuano interventi incisivi.

Ebbene, la legge in esame non enuncia in alcun modo le ragioni della scelta del legislatore provinciale ed il testo normativo, oltre a non chiarire in alcuna sua parte le finalità della legge stessa, ad un più attento esame si presenta come un insieme di interventi granulari su svariate leggi preesistenti, che sono accomunati dal fatto di attenersi, sotto diversi profili, all'uso del territorio per finalità lato sensu abitative. Interventi che, al di là del generico ed onnicomprensivo titolo apposto al provvedimento legislativo de quo, non consentono di coglierne una ispirazione unitaria.

Men che meno è dato cogliere il nesso tra la compressione del diritto dominicale di un numero indeterminato, ma comunque limitato, di esercenti attività di affitto di camere e appartamenti ammobiliati e la soddisfazione delle esigenze di interesse generale connesse al miglioramento della situazione abitativa dell'intera collettività locale; collettività che, secondo i dati ISTAT del censimento permanente divulgati il 14 aprile 2025, alla data del 31 dicembre 2023 ammontava a ben 537.533 residenti, peraltro in aumento rispetto al 2022 di 3.386 individui, il che si presta, se non a smentire,

quantomeno a non comprovare l'esistenza di una forte crisi abitativa in atto.

Né risulta alcuna giustificazione di tipo quantitativo utile a supportare la conclusione per la quale il divieto di esercizio delle suddette attività ricettive extralberghiere produrrebbe apprezzabili conseguenze favorevoli sulla disponibilità di alloggi a livello provinciale e, quindi, sarebbe coerente e proporzionato rispetto alla soddisfazione di esigenze imperative di interesse pubblico.

Al contrario, l'unica certezza è che l'art. 42, comma 2, della legge provinciale in oggetto limita fortemente la possibilità per i (soli) proprietari di immobili della Provincia autonoma di Bolzano di godere appieno del proprio diritto dominicale, concedendone il godimento a terzi per finalità turistiche a prescindere dal luogo di residenza o sede legale, come pacificamente avviene nel resto d'Italia. Il tutto tenendo presente che il contenuto del diritto di proprietà, tra cui la scelta di sfruttare economicamente le potenzialità offerte da un bene anche in forma non imprenditoriale, rientra pacificamente nella materia dell'ordinamento civile, posto che l'art. 832 cod. civ. stabilisce in termini generali che il proprietario "ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico".

Inoltre, la limitazione in discorso refluisce anche in una illegittima compressione del diritto di iniziativa privata, posto che le attività turistico-ricettive in discorso possono essere esercitate anche in forma imprenditoriale, con susseguente restringimento della libertà di iniziativa economica privata tutelata dall'art. 41 Cost., senza che si evincano le concrete ragioni per le quali lo svolgimento di dette attività in luogo in cui l'operatore non ha la residenza o la sede legale si porrebbe "in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

In definitiva, non traspaiono le concrete ragioni per le quali i limiti alla proprietà privata introdotti dall'art. 42, comma 2 della legge in esame siano congrui e proporzionati.

In aggiunta a ciò, si rileva che il vincolo localizzativo assoluto introdotto dall'articolo 42, comma 2, in discorso pone anche gravi problemi di rispetto dei principi di diritto europeo sulla libertà di stabilimento, sanciti dall'articolo 49 e 56 TFUE e dalla direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, oltre che evincibili dagli articoli 41 e 117 Cost., dato che restringe irragionevolmente l'accesso all'attività economica escludendo i soggetti non residenti o in condizione di domicilio diverso, senza una giustificazione proporzionata.

In definitiva, per tutte le motivazioni sopra esposte, si ritiene che l'art. 42, comma 2, della legge provinciale in oggetto presenti profili di illegittimità costituzionale per violazione non solo dell'art. 8, nn 5, 6 e 20 d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, perché dispone in materie (ordinamento civile e tutela della concorrenza) non attribuite alla competenza dell'ente ma riservate alla competenza esclusiva statale, ma anche degli artt. 3, 41, 42, 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost. in relazione all'art. 832 cod. civ., 49 e 56 TFUE ed alla direttiva 2006/123/CE, perché introduce un vincolo di localizzazione assoluto che oltre a comprimere in modo irragionevole, sproporzionato e sostanzialmente ingiustificato il diritto del proprietario di disporre del proprio immobile concedendone il godimento a terzi per fini turistici, restringe la libertà d'impresa, rendendo oltremodo difficoltoso l'accesso ad un'attività economica per i soggetti non residenti o in condizione di domicilio diverso.

Per quanto sopra rappresentato, l'art. 42, comma 2 della legge in esame deve essere impugnato dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

