



Regione Puglia
Segretariato Generale della Giunta Regionale

Disegno di Legge N. **178** del 04/09/2018

Integrazione alla Legge regionale 1 dicembre 2017, n. 49
“Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle
strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche
ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della
rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici



P.

Regione Puglia

Relazione accompagnatoria

SDL "Integrazione alla Legge regionale 1 dicembre 2017, n. 49 "Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici"
(Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 136 del 4/12/2017)

Lo sviluppo economico nella nostra regione è indubbiamente e inscindibilmente connesso allo sviluppo del settore turistico, sia per il suo intrinseco valore economico, sia per la sua capacità di generare crescita in altri settori dell'economia regionale, agroalimentare, artigianato, cultura, intrattenimento e commercio.

Secondo le statistiche Istat, la Puglia, nel periodo 2000-2016 ha trainato il turismo italiano con uno sviluppo turistico che non ha riscontro in alcuna delle altre regioni italiane ad eccezione del Piemonte.

Nell'anno duemila il movimento turistico della regione valeva il 2,6% di tutto quello nazionale in termini di presenze ed il 2,3% in termini di arrivi, mentre nel 2016 vale il 3,6% delle presenze ed il 3,2% degli arrivi.

Nel sedicennio gli arrivi sono più che raddoppiati (+103,4) passando da 1,834 milioni a 3,731 milioni, mentre le presenze aumentano del 66,8% passando da 8,653 a 14,436 milioni.

La Puglia diviene, nel 2016, la seconda regione turistica del Mezzogiorno dopo la Campania che da anni è ferma intorno ai venti milioni di presenze e che nel 2016 ne ha raccolte 19,873 milioni.

Il fatto che la Puglia sia divenuta la seconda regione turistica del Mezzogiorno non è stato valutato per la sua reale portata storica; è un posizionamento ottenuto rosicchiando di anno in anno quote di mercato alle regioni concorrenti.

Nel 2000 la Puglia era la quarta regione del Mezzogiorno, con una quota di presenze complessive sul totale nazionale del 2,3% dopo Campania (6,1%), Sicilia (4,0%) e Sardegna (2,8).

Considerando gli anni più recenti, nel periodo 2012-2016, secondo le statistiche Istat, le presenze complessive della Puglia aumentano dell'8,6% ad un tasso medio annuo (tma) del 2,1% passando da 13,292

milioni a 14,436 milioni. Tale aumento è concentrato nell'ultimo biennio con una crescita dell'8,8% ad un tma del 4,3%.

3.

I dati riportati, tuttavia, non rappresentano i numeri reali del fenomeno turistico.

E' noto infatti che esistono delle quote significative di flussi che sfuggono (il c.d. Turismo che non appare) e che quindi non vengono censiti nelle rilevazioni ufficiali.

Al fine di quantificare tali flussi la Regione Puglia ha commissionato, nel tempo, degli appositi studi che utilizzando un modello fondato sull'analisi dei dati della raccolta dei rifiuti solidi urbani e dei big data, delle celle telefoniche e di internet, integrati con altre fonti quali l'Indagine campionaria sui movimenti alle frontiere e l'Indagine campionaria sui viaggi e le vacanze degli italiani, ha permesso di stimare i "Numeri del turismo che non appare".

In base ai dati rilevati nel 2015 il moltiplicatore turistico per l'intera Puglia è stato di 5,26 e nel 2016 di 5,15.

Ciò significa che per passare dalle presenze censite dall'Istat a quelle stimate considerando anche il movimento dei parenti e amici e delle abitazioni in proprietà e in affitto, nonché il sommerso turistico, si stima che le prime, nell'anno 2016, debbano essere moltiplicate per 5,16; in altre parole ogni presenza Istat ve ne sono altre 4,6 che non sono rilevate e non appaiono, a fronte di un moltiplicatore nazionale che è di circa 2,9.

In altre parole sussiste un notevole divario tra presenze turistiche rilevate e presenze turistiche stimate, indice della presenza di una significativa quota di "non apparente" non esclusivamente dovuto a fenomeni di "sommerso" o all'esercizio di attività ricettiva abusiva ma che indubbiamente crea squilibri nella libera concorrenza e tensione tra gli operatori professionali del settore turistico.

Per dare consistenza a quanto appena detto basta citare i dati rilevati da Airbnb (Studio condotto da Federalberghi) e relativi agli alloggi offerti in locazione sulla relativa piattaforma online. Detta evidenza 21.500 alloggi offerti in locazione (dato riferito ad agosto 2017) con una crescita di 2.617 alloggi rispetto al medesimo dato riferito all'anno precedente. Di questi alloggi offerti il 78,54% sono relativi ad interi appartamenti e il 60,71% sono pubblicati da host che gestiscono più di un alloggio.

L'amministrazione regionale, anche sulla scorta di tali considerazioni, è da tempo impegnata in un processo di riscrittura della propria normativa vigente in materia al fine di una riorganizzazione del comparto turistico regionale, attraverso azioni di aggiornamento normativo, semplificazione, razionalizzazione amministrativa, delegificazione e innovazione di processo e di prodotto.

Peraltro, dal confronto quotidiano con gli operatori del settore, è emersa una grande attenzione verso la predisposizione di una legge regionale che, in sintonia con le migliori esperienze di altre regioni, desse risposte adeguate a problematiche nuove a cui la legislazione vigente, in larga parte risalente agli anni '90, non è più in condizioni di rispondere.

Tra le principali problematiche emerse, vanno segnalate la ancora eccessiva concentrazione nei soli mesi estivi della stagione turistica, nonché la presenza di una significativa quota di presenze turistiche non rilevate dalle statistiche ufficiali.

Se per le strutture ricettive alberghiere (art. 3 della legge 11/1999) e per quelle all'aria aperta (art. 14) possono essere sostanzialmente confermate le definizioni vigenti, per le strutture ricettive extralberghiere il mercato turistico ha impresso profonde differenze rispetto al passato.

Peraltro appare anche evidente che l'offerta ricettiva nel settore del turismo si è evoluta in nuovi modelli di ospitalità favoriti dalla c.d. sharing economy come ad esempio Airbnb, azienda americana, che attraverso un sito internet mette in contatto chi ha una proprietà, di qualsiasi tipo, e decide di metterla in affitto e chi è in cerca di un alloggio, in particolare per finalità turistiche.

Tali modelli di ospitalità non tradizionale comprendono sia soluzioni ricettive offerte in assenza di un contesto normato di regole e controllo, sia pratiche di mercato parzialmente regolate e di importanza crescente.

Tra queste ultime, oltre ai B&B e alle case vacanze, hanno assunto dimensioni sempre più significative gli alloggi e/o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche da parte di soggetti non esercenti attività d'impresa.

Da qui la rilevata necessità sia a fini conoscitivi che per valorizzarne le peculiarità ed evitare fenomeni di abusivismo e sleale concorrenza, di definirne in maniera più puntuale i contorni di questa tipologia ricettiva e di facilitarne l'operatività in un contesto di massima trasparenza.

Innegabile è infatti che l'evoluzione delle forme di hospitality, di cui attualmente non si ha conoscenza quantitativa e qualitativa, impattano sulle dinamiche del mercato turistico e delle attività collegate.

Gli attori non sono più gli operatori tradizionali ma anche i "nuovi" che riescono ad organizzare e creare nuovi mercati mettendo a sistema e facendo attività di impresa con le iniziative di ospitalità offerte in locazione per fini turistici.

Questo fenomeno inoltre inizia a modificare il sistema di regole esistenti per operatori e investitori e ne evidenzia le lacune di disciplina normativa soprattutto sul piano fiscale.

Lo studio del mercato immobiliare italiano e delle tendenze di investimento di privati e famiglie, conferma come negli ultimi anni vi sia stato un incremento di investimenti per acquisto di immobili con finalità diverse dall'uso abitativo. Una di queste finalità è proprio l'offerta di ospitalità alternativa e ci si chiede dunque se possa essere ancora considerata un'attività economica a tutti gli effetti o una pura forma di integrazione del reddito.

Quello che sembra emergere è che l'offerta di forme di ospitalità alternativa si configura spesso come parte di un progetto di investimento immobiliare e come una nuova forma di attività economica a tutti gli effetti e non come una forma di semplice e pura integrazione di redditi familiari.

Fatto sta che l'affermazione di tali nuove forme di offerta nell'ambito della sharing economy può dar luogo a situazioni di unfair competition (concorrenza sleale) nella misura in cui chi già opera sul mercato (ovvero, nel caso specifico, la ricettività tradizionale, alberghiera ed extralberghiera) deve sottostare a tutta una serie di vincoli e regole cui i new comer non sembrano soggetti in materia, ad esempio, di sanità, sicurezza, fiscalità.

Indubbiamente, rispetto alle strutture ricettive tradizionali sono soggette a vincoli meno stringenti, in quanto:

- è esclusa la responsabilità civile/penale che invece grava sui direttori d'albergo;
- i requisiti relativi a impianti elettrici, dotazioni cucine, bagni e metratura dei diversi spazi risultano meno

stringenti (la messa a norma dei locali e degli impianti rappresenta un costo importante per le strutture alberghiere);

- non ci sono (a differenza delle strutture alberghiere) norme che impediscano ai minorenni di prendere in affitto una stanza/appartamento;
- non ci sono norme a tutela del consumatore sull'identità dell'host;
- non sussiste obbligo di registrazione dei contratti di locazione sotto i 30 giorni e la conseguente mancanza di registri non consente di tenere traccia degli host e dei guest;
- possono comunicare, con maggiore facilità, un livello di qualità non corrispondente alla realtà.

E' opinione diffusa che per queste tipologie di strutture non sussista l'obbligo di comunicare la presenza degli ospiti all'autorità locale di pubblica sicurezza a meno che non si tratti di cittadini extra UE o di locazioni superiori ai 30 giorni. Tale opinione però pare priva di fondamento. L'art. 109 del TULPS, che prevede l'obbligo di comunicare alle Questure territorialmente competenti le generalità delle persone alloggiate, non autorizza alcuna differenziazione basata sulle dimensioni strutturali o sul numero di camere utilizzate. Nè tantomeno circoscrive la sua portata ai soli esercizi tipizzati dal TULPS o ai soli esercizi gestiti da operatori turistici professionali.

Inoltre, poiché le locazioni brevi sono soggette ad una normativa diversa e non sono codificate come esercizi extralberghieri, non è previsto il versamento della tassa di soggiorno da parte di chi utilizza queste soluzioni d'alloggio, pur essendo questi turisti a tutti gli effetti. Ciò comporta una perdita netta di gettito fiscale per i Comuni dove tali alloggi sono ubicati.

Ma non è tutto. Infatti l'esplosione del fenomeno degli affitti brevi porta ad alcune considerazioni di carattere più generale che riguardano le principali località turistiche pugliesi:

- poiché le locazioni brevi risultano più remunerative e soggette a meno vincoli rispetto ai normali contratti di locazione, i proprietari degli immobili potrebbero, nel tempo, preferire questa modalità di locazione a scapito di quella tradizionale. Ciò si potrebbe ripercuotere in modo negativo sul mercato immobiliare a scopo residenziale in particolare a causa di: potenziale riduzione del numero di proprietà in affitto a prezzi contenuti, rincaro degli affitti residenziali, aumento dei prezzi delle proprietà (con conseguente rischio che i residenti siano costretti a cercare soluzioni abitative in aree o comuni periferici più economici);
- la progressiva diffusione di alloggi locati a turisti e di altre attività commerciali nel centro cittadino rischia di modificare il tessuto urbano storico e di ridurre la capacità attrattiva (e quindi la competitività) della località.

Per tutte le ragioni esposte è quanto mai necessario, pertanto, che la Regione abbia un quadro, quanto più attendibile, di conoscenza dell'offerta turistica regionale quale presupposto necessario al fine di delineare un piano organico di sviluppo turistico sostenibile ed equilibrato e di garantire agli operatori del comparto un quadro normativo di riferimento adeguato alle innovazioni intervenute nel settore, soprattutto in termini di offerta ricettiva che consenta anche di creare le condizioni e i presupposti per una più puntuale attività di vigilanza e controllo e contenimento del fenomeno dell'abusivismo individuando nuovi strumenti di verifica cui anche la stessa Regione e tra i soggetti ad essa preposti.

In dettaglio la proposta di legge si pone tecnicamente come "Integrazione alla Legge regionale 1 dicembre 2017, n. 49 "Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici" mediante la previsione di un nuovo Capo III denominato "Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere" costituito da n. 5 articoli.

Il primo di questi (art. 11), al comma 1, perimetra i soggetti destinatari della norma che sono "tutte le

strutture turistiche ricettive non alberghiere tra cui sono compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge 431/1998 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo)". Il secondo comma definisce le locazioni turistiche individuate negli "alloggi dati in locazione, in tutto o in parte, per finalità esclusivamente turistiche ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), della Legge 9 dicembre 1998, n. 431" qualificando gli alloggi dati in locazione come "strutture ricettive non alberghiere".

L'Art. 12, istituisce il "Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere", con finalità di conoscenza dell'offerta turistica regionale, che attribuisce il "Codice identificativo di struttura" (CIS) e delega alla Giunta regionale la disciplina delle modalità attuative e di gestione del Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere.

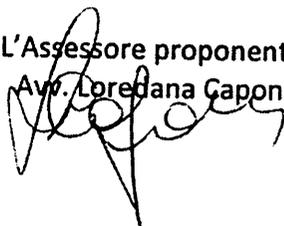
L'art. 13, al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, introduce l'obbligo a carico delle strutture ricettive non alberghiere di indicare il codice identificativo di struttura (CIS) nella pubblicità, promozione e commercializzazione dell'offerta, con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato e stabilisce le correlate sanzioni in caso di inadempimento.

L'art. 14 disciplina le funzioni di vigilanza, di controllo, di contestazione e di irrogazione delle sanzioni amministrative la cui competenza è attribuita ai comuni territorialmente competenti, mantenendo comunque in capo alla struttura regionale preposta il potere/dovere di verifica del rispetto degli obblighi introdotti anche attraverso il monitoraggio periodico e la verifica dei dati delle strutture ricettive e delle unità immobiliari offerte in locazione occasionale a fini ricettivi rilevabili attraverso i siti e i canali on line di promozione e commercializzazione delle strutture e unità immobiliari medesime.

Art. 15, "Norma transitoria e finale" dispone in merito alla determinazione della data di decorrenza dell'obbligo di indicare o di pubblicare il Codice identificativo di struttura (CIS) per ogni singola unità ricettiva pubblicizzata con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato che sarà determinata dalla Giunta regionale in sede di esercizio del potere di delega conferito.

Si ritiene di evidenziare inoltre che dall'attuazione delle disposizioni introdotte dal presente SDL non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari diretti a carico del bilancio della Regione e alla sua attuazione si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente.

L'Assessore proponente
Avv. Loredana Capone





Y.

Regione Puglia

SDL "Integrazione alla Legge regionale 1 dicembre 2017, n. 49 "Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici"
(Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 136 del 4/12/2017)

Art. 1

Legge regionale 1 dicembre 2017, n. 49

1. Alla Legge regionale 1 dicembre 2017, n. 49 sono apportate le seguenti modifiche:

- a) Il capo III è rinominato capo IV ;
- b) Gli articoli 11, 12 e 13 sono rinumerati rispettivamente: 16, 17 e 18.
- c) Dopo il capo II è inserito il seguente capo III:

Capo III

Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere

Art. 11 – Soggetti destinatari.

1. Sono soggetti alle disposizioni del presente capo tutte le strutture turistiche ricettive non alberghiere tra cui sono compresi gli alloggi o le porzioni di alloggi dati in locazione per finalità turistiche ai sensi della legge 431/1998 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo).
2. Le locazioni turistiche sono gli alloggi dati in locazione, in tutto o in parte, per finalità esclusivamente turistiche ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), della Legge 9 dicembre 1998, n. 431, e sono strutture ricettive non alberghiere alle quali si applicano solo le disposizioni di cui al presente Capo.

Art. 12 – Istituzione registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere.

1. Al fine della conoscenza dell'offerta turistica regionale è istituito il Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere che attribuisce il "Codice identificativo di struttura" (CIS).

- 8.
2. Con deliberazione, da adottarsi entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale disciplina le modalità attuative e di gestione del Registro regionale delle strutture ricettive non alberghiere.

Art. 13 – Codice identificativo di struttura (CIS).

1. Al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, la pubblicità, la promozione e la commercializzazione dell'offerta delle strutture non alberghiere, con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato, devono indicare apposito codice identificativo di struttura (CIS) di ogni singola unità ricettiva.
2. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici, e che pubblicizzano, promuovono o commercializzano le attività dei soggetti di cui all'art. 11, comma 1, della presente legge, pubblicano il CIS sugli strumenti utilizzati.
3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali o amministrative previste da altre disposizioni di legge, per la violazione delle disposizioni di cui al presente capo si applicano le sanzioni amministrative di cui ai successivi commi.
4. I soggetti che non ottemperano correttamente all'obbligo di cui al comma 1, ovvero che contravvengono all'obbligo di riportare il CIS o che lo riportano in maniera errata o ingannevole sono soggetti alla sanzione pecuniaria da euro 500,00 (Cinquecento) a euro 3.000,00 (Tremila) per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata.
5. I soggetti che non ottemperano correttamente all'obbligo di cui al comma 2, ovvero che contravvengono all'obbligo di pubblicare il CIS o che lo riportano in maniera errata o ingannevole sono soggetti alla sanzione pecuniaria da euro 250,00 (Duecentocinquanta) a euro 1.500,00 (Millecinquecento) per ogni attività pubblicizzata, promossa o commercializzata.

Art. 14 - Vigilanza e controlli.

1. Le funzioni di vigilanza, di controllo, di contestazione e di irrogazione delle sanzioni amministrative di cui al presente capo sono esercitate dai comuni territorialmente competenti, ferme restando la competenza dell'autorità di pubblica sicurezza e dell'autorità sanitaria nei relativi settori, sia in via autonoma, nell'ambito dei poteri attribuiti dalla vigente legislazione, che su impulso della Sezione regionale competente in materia di turismo.
2. Al fine di contrastare forme illegali di ospitalità, la Sezione regionale competente in materia di turismo e i comuni territorialmente competenti verificano il rispetto degli obblighi di cui al presente Capo, anche attraverso il monitoraggio periodico e la verifica dei dati delle strutture ricettive e delle unità immobiliari offerte in locazione occasionale a fini ricettivi rilevabili attraverso i siti e i canali on line di promozione e commercializzazione delle strutture e unità immobiliari medesime.
3. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dai comuni sono incamerati dagli stessi a titolo di finanziamento delle funzioni svolte.

Art. 15 - Norma transitoria e finale.

9.

1. La data di decorrenza dell'obbligo di indicare o di pubblicare il Codice identificativo di struttura (CIS) per ogni singola unità ricettiva pubblicizzata con scritti o stampati o supporti digitali e con qualsiasi altro mezzo all'uopo utilizzato sarà determinata dal provvedimento di cui all'art. 12, comma 2.
2. Dall'attuazione delle disposizioni della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari diretti a carico del bilancio della Regione e alla sua attuazione si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente.