



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Disegno di legge recante: "Riordino della disciplina delle attività ricettive"

### Relazione

#### 1. L'attuale sistema normativo

La proposta di riordino della disciplina in materia di aziende ricettive deriva dalla necessità di rivedere integralmente, a distanza di oltre venti anni dall'ultimo intervento legislativo regionale, le norme che regolano l'esercizio delle attività relative all'ospitalità.

La riforma interessa l'intero quadro normativo sul quale si fonda il regime delle strutture ricettive e la relativa classificazione, attualmente frammentato in una serie di disposizioni di legge e regolamentari, statali e regionali, che da tempo attendono una complessiva riscrittura.

Tra i provvedimenti regionali, in particolare, il disegno di legge interessa, tra gli altri:

- la legge regionale 14 maggio 1984, n. 22 (Norme per la classificazione delle aziende ricettive);
- la legge regionale 20 giugno 1986, n. 35 (Norme in materia di vigilanza regionale sull'attività turistica in Sardegna a modifica ed integrazione della legge regionale 14 maggio 1984, n. 22);
- la legge regionale 12 agosto 1998, n. 27 (Disciplina delle strutture ricettive extra alberghiere, integrazioni e modifiche alla legge regionale 14 maggio 1984, n. 22, concernente: "Norme per la classificazione delle aziende ricettive" e abrogazione della legge regionale 22 aprile 1987, n. 21);
- la deliberazione della Giunta regionale del 30 marzo 2001 avente ad oggetto "L.R. 27 del 12.08.1998, art. 6. Esercizio saltuario del servizio di alloggio e prima colazione. Atto di indirizzo applicativo ai Comuni".

#### 2. Il quadro generale di riferimento

Il disegno di legge si inquadra efficacemente nel più ampio processo di revisione dell'assetto legislativo dei diversi comparti nei quali sono organizzate le attività turistiche, che si presenta ormai largamente superato, sia per quanto concerne l'impianto generale, sia per quanto attiene all'ordinamento delle singole realtà produttive.

L'intervento si presenta, infatti, del tutto coerente con le misure di riordino dell'organizzazione turistica regionale sinora adottate e così, in particolare, con il disposto della legge regionale 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), e con i provvedimenti emanati dalla Giunta regionale in materia di riconoscimento dei sistemi turistici locali.

Nel contempo, la riforma della disciplina delle attività ricettive segue l'entrata in vigore della legge regionale 18 dicembre 2006, n. 20 (Riordino delle professioni turistiche di accompagnamento e dei servizi).

Si aggiunge così un ulteriore importante elemento al riassetto complessivo del sistema di regolamentazione del settore turistico, nella prospettiva di aggiornare l'attuale disciplina, assecondare le nuove esigenze del mercato, offrire altre opportunità di sviluppo alle imprese e rafforzare la tutela dei consumatori.

#### 3. Il fondamento della riforma



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

La riforma deriva, anzitutto, dall'esigenza manifestata dagli operatori economici e dal corpo sociale di procedere all'aggiornamento della tipologia e della classificazione delle aziende ricettive alberghiere, extra alberghiere e all'aria aperta, e di rivedere la disciplina delle altre forme di ricettività gestite da privati in forma non imprenditoriale.

Sotto il primo profilo, si tratta di operare un completo ripensamento dell'attuale configurazione delle aziende ricettive, valorizzando la tipicità dell'offerta turistica regionale e presentando nuove opportunità di sviluppo del prodotto turistico.

Sotto il secondo aspetto, si rende indispensabile riorientare i criteri di classificazione delle strutture, passando da un sistema misto ad un sistema fondato su requisiti minimi, in sintonia con le scelte operate dalle regioni turisticamente più evolute sotto il profilo regolamentare, e marcando maggiormente le differenze tra i diversi livelli di classifica, assecondando così le tendenze evolutive della domanda turistica.

L'occasione è utile anche per introdurre una nuova disciplina dell'attività di bed & breakfast, affiancandole quella di "room & breakfast" per chi intenda esercitare la ricettività in forma imprenditoriale, e della locazione occasionale di immobili privati a fini ricettivi, nell'ottica di garantire comunque un livello omogeneo di qualità del servizio offerto, assicurare forme opportune di tutela dei consumatori e salvaguardare la necessaria trasparenza dell'offerta turistica presentata sul mercato.

Nel contempo, si rende opportuno prefigurare alcuni strumenti innovativi di agevolazione e alcune nuove misure di incentivazione, nella prospettiva di favorire la riqualificazione delle strutture e la destagionalizzazione dell'attività ricettiva.

Si intende anche assecondare, in questo modo, un percorso coerente con le strategie di marketing messe a punto dall'Assessorato del turismo, commercio e artigianato, e adottate dalla Giunta, in vista del riposizionamento sul mercato dell'offerta turistica regionale e della realizzazione di nuove iniziative di sviluppo locale.

Il raccordo con le linee della politica turistica regionale, infine, è favorito dall'ampio ricorso alle procedure di concertazione delle disposizioni attuative con le associazioni di categoria degli imprenditori maggiormente rappresentative a livello regionale, nell'ottica della creazione di un efficace sistema regionale integrato del turismo.

### **4. Le linee guida del riordino**

La revisione della disciplina in materia di ospitalità reagisce all'attuale situazione legislativa con una serie di provvedimenti orientati non soltanto ad aggiornare il regime delle aziende ricettive, ma anche a favorire lo sviluppo del mercato e la riqualificazione dell'offerta turistica.

In sintesi, il nuovo intervento legislativo si muove, tra l'altro, lungo le direttrici di seguito indicate:

- aggiornamento: la riscrittura di gran parte delle norme di legge riguarda soprattutto le tipologie di aziende ricettive, la classificazione delle strutture, la ricettività diffusa, le forme alternative di ospitalità;
- semplificazione: il disegno di legge si presenta come una sorta di testo unico, nel quale trova collocazione tutta la disciplina regionale di riferimento, opportunamente razionalizzata soprattutto per quanto attiene agli adempimenti amministrativi;
- delegificazione: il nuovo regime è articolato su due distinti livelli: un primo livello "legislativo", nel quale sono consacrate le disposizioni fondamentali e le norme sanzionatorie; un secondo livello di prescrizioni e direttive, al quale è demandata la definizione delle regole di dettaglio ogni qual volta si tratti di adottare i provvedimenti che più di altri risultano suscettibili di aggiornamenti periodici;
- concertazione: particolare attenzione è riservata al ruolo delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello regionale, alle quali sono riservate importanti funzioni consultive in vista dell'adozione delle norme di attuazione della legge;



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

- tutela della concorrenza: nella direzione di una migliore regolamentazione del mercato si muovono, tra gli altri, i provvedimenti diretti alla disciplina della tipologia e della denominazione delle strutture; alla revisione del sistema di classificazione; all'introduzione di nuove regole per le forme di ricettività eserciate in forma non imprenditoriale; alla previsione di nuovi vincoli per la locazione occasionale di immobili a fini ricettivi;
- tutela dei consumatori: le principali novità della riforma determinano un immediato innalzamento della soglia di tutela dei consumatori, ai quali si presenta un quadro dell'offerta maggiormente garantista, tanto sotto il profilo dell'informazione (chiarezza, completezza, trasparenza), quanto sotto l'aspetto della qualità del servizio (differenziazione dell'offerta, uniformità dei criteri, marchio regionale di qualità, strumenti di protezione);
- sviluppo dell'offerta: alcune previsioni del disegno di legge sono preordinate ad assecondare nuove possibilità di crescita del mercato e nuove iniziative imprenditoriali. Tra queste, in specie, si segnala l'arricchimento delle denominazioni aggiuntive per le aziende ricettive alberghiere e all'aria aperta, la maggiore flessibilità nella definizione dei casi di promiscuità, la rimozione di alcuni ostacoli alla elasticità dell'organizzazione d'impresa, la valorizzazione della tipicità e dell'identità dei territori, la promozione delle iniziative di sviluppo locale;
- gradualità: è prevista la progressiva attuazione delle nuove norme di legge, non tanto per la questione tecnica legata all'emanazione dei successivi provvedimenti di attuazione, quanto piuttosto perché le disposizioni transitorie stabiliscono modalità e tempi gradualmente per l'adeguamento ai nuovi standard da parte delle aziende ricettive già esistenti, di quelle in corso di realizzazione e di quelle nelle quali sono attualmente in atto interventi di adeguamento;
- accompagnamento: alcune norme del disegno di legge prefigurano la possibilità che la Giunta regionale accompagni l'emanazione del provvedimento di riordino con misure di incentivazione, forme di sostegno e altri vantaggi, non soltanto finanziari, da attribuire alle strutture accreditate a livello regionale attraverso l'attribuzione del marchio regionale di qualità.

Giova evidenziare, infine, che la ripartizione delle funzioni tra Regione ed enti locali, in coerenza con quanto disposto dalla legge regionale n. 9 del 2006, è improntata ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, indicati dall'art. 118 della Costituzione. Risponde, altresì, ai principi di completezza, efficienza, economicità, cooperazione, omogeneità, autonomia e responsabilità degli enti locali.

### **5. La struttura del provvedimento**

Con riferimento alle principali novità del disegno di legge, merita evidenziare che l'impostazione del testo normativo si presenta del tutto innovativa rispetto alla precedente disciplina della stessa materia, essendo organizzata per ambiti tematici omogenei anziché per tipologia di attività ricettiva.

Sotto il profilo tecnico, come si accennava, l'armonizzazione normativa prevede un'articolazione della disciplina sul duplice livello, legislativo e amministrativo, riservando al primo la funzione di determinare i contenuti fondamentali del nuovo regime e attribuendo al secondo il compito di introdurre prescrizioni che, più di altre, richiedono un periodico aggiornamento o presentano una maggiore caratterizzazione tecnica.

In specie, si attribuisce alla Giunta regionale la responsabilità di adottare una o più delibere attuative della legge, attraverso una procedura che garantisce, da un lato, la concertazione con i principali attori interessati e, dall'altro, la condivisione più ampia delle misure adottate.

È disposto che le direttive siano emanate dopo che aver sentito le associazioni degli imprenditori del settore maggiormente rappresentative a livello regionale e, una volta reso il prescritto parere della competente Commissione consiliare.

La particolare rilevanza che il contenuto delle norme attuative presenta – anche per le conseguenze che determina sull'organizzazione delle attività di impresa – richiede che si proceda con particolare



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

cautela e con opportune garanzie, così come la necessità di aggiornamento normativo e di riqualificazione dell'offerta richiedono un intervento flessibile e tempestivo.

Si tratta di esigenze diverse, solo in apparenza contrapposte, che nello strumento di delegificazione proposto trovano un efficace temperamento e sono adeguatamente soddisfatte, in vista del perseguimento dell'interesse generale al miglioramento dell'offerta turistica e della qualità del servizio.

### **6. I principali contenuti della riforma**

**6.1.** Per quanto concerne la sostanza, il provvedimento di riordino interessa tutti gli ambiti di rilevanza della disciplina di settore, sia pure in misura diversa a seconda delle caratteristiche proprie della regolamentazione in vigore e delle esigenze di riforma.

Di seguito si segnalano alcuni degli ambiti principali nei quali si è provveduto a rivedere con maggiore incisività l'assetto normativo attuale.

L'intervento legislativo è particolarmente intenso in materia di definizione della tipologia e della denominazione delle aziende ricettive, alberghiere, all'aria aperta e extra alberghiere, rispetto alle quali introduce molte novità, delle quali solo alcune in linea con quanto già previsto in altre regioni italiane.

**6.2.** In relazione al primo profilo, la "tipologia" delle aziende ricettive, restano confermate le tipologie tradizionali delle aziende ricettive alberghiere e all'aria aperta.

Viene abbandonata la figura del "turismo rurale". La relativa tipologia resta ora assorbita nella nuova denominazione "albergo di campagna" che le aziende ricettive alberghiere possono assumere, qualora presentino determinati requisiti.

Allo stesso modo, si prevede la cancellazione della tipologia "residence" tra le aziende ricettive extra alberghiere – sinora definiti come strutture ricettive gestite unitariamente in forma imprenditoriale che offrono alloggio e servizi in unità composte da uno o più locali arredati, forniti di servizi igienici e di cucina – per riservare l'uso della denominazione in oggetto ai soli alberghi residenziali. La scelta operata in sede di revisione delle tipologie delle aziende ricettive risponde all'esigenza di cancellare una forma di ricettività che nella prassi ha avuto scarso successo e alla necessità di evitare l'effetto negativo di disorientamento generato nella percezione dei consumatori dalla confusione tra alberghi residenziali e residence.

Per assecondare le nuove esigenze di mercato e favorire la flessibilità dell'offerta sono stati poi rivisti i casi consentiti di promiscuità tra alberghi e alberghi residenziali e tra campeggi e villaggi turistici, con un intervento parallelo che ha elevato il limite attuale al 35 per cento della capacità complessiva dell'esercizio.

**6.3.** In ordine al secondo aspetto, le "denominazioni" delle aziende ricettive, mentre vengono mantenute le denominazioni consuete, anche se talora si presentano ormai desuete (villaggio albergo, motel, ad esempio), il panorama si arricchisce di nuove possibilità, in sintonia con le mutate esigenze della domanda e con l'obiettivo di favorire lo sviluppo di un'offerta ricettiva che valorizzi le tipicità locali e l'identità territoriale.

Sono regolate, in specie, le nuove definizioni di "dimora storica tradizionale" o "posada" e di "albergo di campagna", alle quali una denominazione tipicamente sarda, associata a caratteristiche particolari delle strutture e del servizio offerto, può conferire elementi di attrattiva interessanti per il mercato.

Accanto a queste, a tutela della concorrenza e a salvaguardia dei consumatori, si è reso opportuno regolare le denominazioni aggiuntive di "centro congressi", di "centro benessere", di "beauty farm" e di "albergo termale", per le aziende alberghiere, oltre che di "centro vacanze" e di "centro sportivo" per le aziende ricettive all'aria aperta.

Riveste un interesse del tutto particolare, anche in relazione alle strategie di marketing messe a punto dalla Giunta regionale, la disciplina della ricettività diffusa, che risulta arricchita e articolata in tre distinte figure.



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

La denominazione consueta di “albergo diffuso” è riservata a aziende ricettive “alberghiere” caratterizzate da uno stile riconoscibile, uniforme e rispettoso dell'identità del luogo, dotate di strutture e servizi ricettivi riferiti al livello di classificazione corrispondente almeno alle tre stelle.

Si è ritenuto di assecondare, inoltre, la tendenza di alcune realtà territoriali, collocate soprattutto nelle zone interne, di organizzare forma coordinate di ospitalità, creando consorzi, reti o club di prodotto per la valorizzazione della vocazione turistica locale. Sono stati perciò identificati come “paese albergo” le aggregazioni di operatori ospitali, costituite mediante accordi di collaborazione tra soggetti diversi, siano essi o meno imprenditori, per l'esercizio dell'attività ricettiva in forma coordinata.

**6.4.** Con riferimento alla classificazione delle strutture ricettive, come si accennava, si è operato un intervento di delegificazione, rimettendo ad una o più delibere della Giunta regionale l'individuazione delle caratteristiche, dei requisiti e delle modalità di esercizio delle aziende e delle altre attività, ai fini della loro apertura, gestione e classificazione.

Le disposizioni in oggetto tracciano le linee essenziali di un nuovo sistema di classificazione delle strutture ricettive improntato alla individuazione di una serie di requisiti minimi, con il passaggio dall'attuale sistema misto (punti e requisiti minimi) ad un sistema basato su requisiti obbligatori predeterminati.

Si tratta di un mutamento di prospettiva che, pur non potendo garantire in assoluto l'effettiva qualità del servizio – per questo è stata pensata, invece, l'introduzione di un marchio regionale di qualità – contribuisce comunque a dare certezza ai consumatori e garantire condizioni di effettiva concorrenza alle imprese.

Allo stesso tempo, si è ritenuto opportuno prevedere la possibilità di estendere la classificazione delle strutture anche alle forme di ricettività regolate dal disegno di legge, caratterizzate dalla gestione in forma non imprenditoriale delle strutture: in particolare esercizio saltuario di alloggio e prima colazione (bed & breakfast) e locazione occasionale di immobili a fini ricettivi.

**6.5.** In merito al turismo itinerante, per consentire e disciplinare la sosta di caravan, autocaravan e altri simili mezzi mobili di pernottamento, al di fuori delle aziende ricettive all'aria aperta, è stata introdotta la possibilità di creare aree attrezzate di sosta temporanea, nelle quali sono realizzati impianti igienico-sanitari idonei ad accogliere i residui organici e le acque chiare e luride, raccolti negli appositi impianti interni dei veicoli.

È stato stabilito, inoltre, che i mezzi mobili di pernottamento debbano essere muniti di un apposito libretto, sul quale siano annotati i conferimenti degli scarichi presso le strutture autorizzate. Nel contempo, è stata disposta la comminazione di sanzioni amministrative pecuniarie per la mancata o irregolare tenuta del libretto e per lo scarico abusivo, fatte salve le sanzioni penali e amministrative previste da altre norme di legge.

Il provvedimento è da mettere in correlazione anche con il c.d. divieto di campeggio libero, disposto per tutto il territorio regionale, la cui violazione determina l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria che si aggiunge a quella già prevista dall'art. 106 del testo unico approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, oltre al ritiro del mezzo.

**6.6.** In ordine alle altre attività ricettive, va segnalata la revisione delle regole in forza delle quali è consentito offrire il servizio saltuario di alloggio e prima colazione (per quest'ultima viene meno l'obbligo di fornire soltanto prodotti confezionati), nella prospettiva di dare maggiore trasparenza all'offerta e assicurare maggiori garanzie ai consumatori interessati al servizio di “bed & breakfast”.

Tra gli altri provvedimenti, fermo restando i limiti posti dalla normativa vigente, si rendono effettivi il requisito della residenza da parte del titolare dell'esercizio, gli obblighi di comunicazione dei periodi di apertura, dei prezzi e delle presenze, mentre si prevede una specifica classificazione e la definizione omogenea dei segni di riconoscimento.



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Per chi intenda esercitare il servizio di camera e prima colazione in forma imprenditoriale, oltre la rigida regolamentazione stabilita per i “bed & breakfast”, si è prevista la possibilità di operare con la formula di “room & breakfast”, estendendo opportunamente l’attività di affittacamere.

La necessità di arginare il fenomeno dell’abusivismo nelle presenze turistiche – favorendo, nel contempo, l’uso produttivo delle seconde case e incentivando l’esercizio imprenditoriale dell’attività di gestione delle stesse – ha suggerito una serie di misure che consentono alle Amministrazioni interessate di disporre di alcuni strumenti di controllo e possono costituire il primo passo in vista dell’adozione di misure più incisive.

Oltre al divieto di concedere in locazione più di due unità immobiliari – restringendo ulteriormente il vincolo di tre, disposto dalla normativa attuale – si è stabilito che il godimento possa essere concesso per un massimo di sessanta giorni nell’arco dell’anno solare, così da rendere in qualche misura effettiva l’occasionalità dell’impiego.

Ferme restando le limitazioni quantitative, a carico del locatore è posto uno specifico obbligo di preventiva comunicazione al Comune dell’inizio dell’attività (in precedenza disposto soltanto a fini statistici), facendo anche espresso richiamo al rispetto degli obblighi di comunicazione previsti dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

A tutela dei consumatori, inoltre, è stata anche prefigurata la possibilità di introdurre un sistema di classificazione delle abitazioni private, oltre all’assoggettamento ai controlli stabiliti per le strutture ricettive extra alberghiere, durante i periodi di disponibilità all’accoglienza.

**6.7.** La restante parte dell’intervento di riforma è diretta ad aggiornare ed armonizzare alcune altre disposizioni di dettaglio relative al regime dell’autorizzazione allo svolgimento delle attività alberghiere, all’aria aperta e extra alberghiere, alla denominazione delle aziende ricettive, alla disciplina della denuncia e pubblicità dei prezzi, all’esercizio dei poteri di vigilanza e all’aggiornamento del sistema sanzionatorio.

In conclusione del disegno di legge si prevede la possibilità di “autorizzare” parametri urbanistico-edilizi (altezze interne, distanze, finestre e vedute) inferiori a quelli stabiliti dalle vigenti norme urbanistiche o igienico-sanitarie, privilegiando il recupero filologico degli immobili e, che tengono conto delle specificità di alcune tipologie di aziende ricettive, rispetto alle quali è parso opportuno introdurre disposizioni specifiche.

La previsione trova giustificazione nell’esigenza di favorire lo sviluppo di attività ricettive fortemente connotate da elementi di autenticità, la valorizzazione della tipicità architettonica locale, la preservazione delle caratteristiche tradizionali degli edifici e del tessuto urbano, senza deprimere le potenzialità di diffusione delle esperienze ospitali.

### **7. La graduale attuazione delle nuove disposizioni di legge**

Le innovazioni introdotte dal disegno di legge, accompagnate dalle molte novità che saranno introdotte dai previsti decreti attuativi, hanno consigliato di introdurre una serie di disposizioni volte ad assicurare una progressiva gradualità nell’attuazione delle nuove disposizioni di legge.

Ciò consentirà alle aziende ricettive già esistenti, a quelle in corso di realizzazione e a quelle nelle quali sono attualmente in atto interventi di adeguamento, di allinearsi agli standard delle previsioni legislative e regolamentari in un tempo e con modalità compatibili con l’attuale organizzazione di impresa e la programmazione degli investimenti già effettuata.

Come si accennava, alcune disposizioni del disegno di legge introducono anche la possibilità che la Giunta regionale accompagni l’entrata in vigore del provvedimento di riordino con agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici, non soltanto finanziari, ma anche promozionali e di altro genere.



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Nella logica del nuovo sistema legislativo gli strumenti di incentivazione, le misure di sostegno e gli altri vantaggi sono da attribuire, a preferenza alle strutture accreditate a livello regionale attraverso l'attribuzione del marchio regionale di qualità.

Si tratta di previsioni particolarmente opportune per consentire un'effettiva riqualificazione dell'offerta turistica e di strumenti indispensabili per garantire il concreto innalzamento degli attuali standard delle imprese ospitali, nella prospettiva di favorire il perseguimento degli obiettivi della programmazione regionale, assistere la crescita economica del settore e garantire nuove opportunità di sviluppo.