



CONFINDUSTRIA
Emilia-Romagna

COMMISSIONE ASSEMBLEARE
“Territorio, Ambiente, Mobilità”

PROGETTO DI LEGGE

DISCIPLINA DEGLI IMMOBILI
DESTINATI A LOCAZIONE BREVE
IN EMILIA-ROMAGNA

UDIENZA CONOSCITIVA

Bologna, 11 novembre 2025

Camilla Giannotti

Relazioni Istituzionali e Affari Legislativi
Confindustria Emilia-Romagna

PREMESSA

Negli ultimi anni abbiamo assistito ad una forte espansione delle locazioni brevi ad uso turistico, divenute a pieno titolo una tipologia di ricettività che si è andata ad aggiungere a quelle tradizionali e alla quale i turisti hanno guardato sempre con maggiore interesse.

I c.d. “affitti brevi” in determinati contesti, dove le forme di ricettività tradizionale risultavano assenti o non sufficienti a rispondere alla domanda, hanno anche rappresentato un’opportunità di sviluppo per il settore turistico.

Ciò che è mancato in questi anni è stata però la **totale mancanza di governance di questo comparto** che ha portato ad **una esplosione incontrollata delle locazioni brevi turistiche non imprenditoriali**, spesso **prive di adeguata regolamentazione dal punto di vista dei requisiti edilizi e di sanità e sicurezza**.

L’assenza, sino ad oggi, di una regolamentazione chiara ed omogenea, solo recentemente affrontata tramite l’introduzione del C.I.R. prima, e del C.I.N. poi, ha determinato l’emergere di forme di concorrenza spesso sleale nei confronti delle strutture alberghiere ed extralberghiere tradizionali, sottoposte a un complesso sistema di obblighi amministrativi, fiscali e di sicurezza a tutela sia dell’utenza, sia dell’interesse pubblico. Tali strutture, come è noto, sono infatti vincolate all’osservanza di rigorosi adempimenti in materia di igiene e sanità pubblica, come quelli previsti dal Testo Unico delle Leggi Sanitarie (R.D. 27 luglio 1934, n. 1265) e dalle correlate normative regionali, nonché agli obblighi di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori di cui al D.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, che impongono standard strutturali, gestionali e formativi elevati. Oltre a ciò, va richiamato anche il D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (Codice del Turismo), che riconosce la natura imprenditoriale delle attività ricettive e definisce il quadro dei diritti e degli obblighi degli operatori del settore, sancendo principi di professionalità, responsabilità e tutela del consumatore.

A tali oneri, infine, si aggiungono quelli relativi alla prevenzione incendi, alla tracciabilità degli ospiti ai fini della pubblica sicurezza, al rispetto della normativa fiscale e a quella urbanistico-catastale, tutti elementi che concorrono a garantire la qualità, la legalità e la sicurezza dell’accoglienza turistica.

La mancata estensione di analoghi obblighi e standard al fenomeno delle locazioni brevi ha determinato, di fatto, una **asimmetria regolatoria che ha inciso in modo rilevante sulla competitività del comparto turistico organizzato**, contribuendo ad una progressiva deprofessionalizzazione del settore e alla perdita di trasparenza e uniformità nel mercato.

Ciò ha, infine, prodotto effetti negativi sulla programmazione turistica territoriale e sulla residenzialità, in particolare nei contesti urbani.

Confindustria Emilia-Romagna, pertanto, nel rispetto del proprio ruolo di rappresentanza delle imprese operanti nel settore turistico-ricettivo, ritiene un intervento normativo sul tema opportuno ed accoglie con favore il tentativo della Regione di restituire ordine e certezza giuridica a un settore strategico per l'economia territoriale, promuovendo una disciplina che garantisca condizioni di concorrenza leale e valorizzazione della professionalità imprenditoriale, cercando al contempo di preservare la residenzialità stabile ed un equilibrio tra diverse forme di ricettività.

L'impianto proposto con il presente disegno di legge va, quindi, nella direzione auspicata di garantire maggiore trasparenza e tracciabilità alle locazioni brevi, disincentivando l'avvio di attività turistiche non imprenditoriali.

SUL METODO NORMATIVO

Posto ciò, in via di riflessione metodologica, desta qualche perplessità l'approccio scelto dalla Giunta regionale, che affida allo strumento urbanistico-edilizio la regolamentazione di un fenomeno la cui natura è, in larga parte, economica e turistica. Pur riconoscendo la legittima finalità di garantire un equilibrio tra residenzialità e funzioni ricettive, l'utilizzo della normativa urbanistica quale veicolo principale di disciplina delle locazioni brevi **solleva perplessità sotto il profilo della coerenza sistematica dell'ordinamento regionale.**

Si ritiene, infatti, che la scelta di intervenire mediante modifiche e integrazioni alla disciplina edilizia e urbanistica per regolare un fenomeno che investe primariamente il comparto turistico rischi di snaturare la funzione propria degli strumenti di pianificazione territoriale, chiamati a governare l'assetto fisico e morfologico del territorio, **non a disciplinare l'esercizio di attività economiche o i relativi rapporti contrattuali.** D'altronde, un simile approccio potrebbe determinare un'eccessiva frammentazione della legislazione regionale, con la conseguenza che disposizioni di natura urbanistica vengano di volta in volta utilizzate per affrontare fenomeni settoriali diversi – turistici, commerciali, economici – in assenza di un quadro organico e coordinato.

Senza considerare, poi, che la proliferazione di discipline parziali e non coordinate compromette gli stessi obiettivi di semplificazione e trasparenza amministrativa che hanno costituito un impegno condiviso in sede di sottoscrizione del "Patto per la Semplificazione".

Sarebbe, pertanto, più opportuno che l'eventuale revisione o aggiornamento delle discipline urbanistiche avvenisse nell'ambito di un organico intervento legislativo dedicato alla materia dell'urbanistica e del governo del territorio, in modo da garantire coerenza e certezza del diritto tra le diverse normative regionali.

Sempre rimanendo sul metodo, evidenziamo l'esigenza di meglio chiarire come il progetto di legge in oggetto, che va a riflettersi sul tema della ricettività turistica, e più specificatamente sulla disciplina delle locazioni brevi, si armonizzi con l'esistente L.R. n.16/2004 che definisce e disciplina le strutture ricettive dirette all'ospitalità, affinché non sorgano elementi di incoerenza tra le due normative, con conseguenti difficoltà applicative.

NEL MERITO

Tutto quanto premesso, le osservazioni che seguono intendono offrire un contributo costruttivo e propositivo al dibattito sulla legge in esame, evidenziando le principali criticità che, come Confindustria Emilia-Romagna, si ritiene opportuno segnalare ai fini di un più equilibrato contemperamento tra gli interessi pubblici e privati coinvolti e di una più efficace disciplina del fenomeno delle locazioni brevi.

Sull'esclusione degli immobili aziendali destinati ai lavoratori (art. 3)

Nell'analisi dell'art. 3, co. 3, lett. b) si prevede che siano escluse dall'applicazione della legge alcune tipologie di abitazioni collettive pubbliche e private, tra le quali quelle destinate ai dipendenti di aziende, purché oggetto di contratti di locazione breve per un numero di giorni complessivi annui pari o inferiore a sessanta, anche non continuativi.

Ebbene, condividendo ovviamente la *ratio* di tale disposizione, appare opportuno sottolineare come la formulazione attuale possa lasciare margini di incertezza con riferimento alle unità immobiliari di proprietà delle imprese destinate a ospitare i propri lavoratori, soprattutto con riferimento a quelli turnisti o stagionali. Le unità abitative destinate a quest'ultimi, pur essendo temporanee nella fruizione, non costituiscono un'offerta turistica, né hanno questa finalità, ma rispondono a esigenze organizzative e produttive dell'impresa, volte a garantire la continuità dell'attività lavorativa e la tutela dei dipendenti.

Senza un'espressa esclusione, vi è il rischio che tali unità immobiliari vengano interpretate come rientranti nella disciplina delle locazioni brevi, comportando effetti negativi significativi per le aziende, che potrebbero trovarsi impossibilitate a fornire ai propri lavoratori abitazioni temporanee, con conseguenze sulla gestione dei turni, sulle attività stagionali e sulla stessa operatività aziendale.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene necessario meglio chiarire che le unità immobiliari di proprietà o nella disponibilità delle imprese, destinate a ospitare lavoratori turnisti o stagionali, **non rientrano nell'ambito di applicazione della legge**. Ciò consentirebbe di preservare la *ratio* originaria della norma - regolamentare le locazioni brevi a fini turistici - senza interferire con le prassi organizzative aziendali e senza generare incertezza giuridica o applicativa.

Sulla discrezionalità dei Comuni e rischio di saturazione del mercato (art. 5)

L'art. 5 attribuisce ai Comuni la facoltà di individuare, nei propri strumenti di pianificazione urbanistica, ambiti territoriali nei quali l'insediamento della destinazione d'uso "locazione breve" possa essere ammesso, escluso o favorito, subordinandolo eventualmente a specifiche condizioni.

Pur riconoscendo la legittimità della potestà pianificatoria comunale, si rileva che:

- tale facoltà, non vincolata da criteri quantitativi uniformi o soglie massime obbligatorie, o standard minimi di qualità e sicurezza a livello regionale, può condurre a un'applicazione disomogenea della disciplina sul territorio regionale, con possibili fenomeni di concentrazione eccessiva di locazioni brevi in contesti urbani già caratterizzati da forte pressione turistica;
- l'efficacia della tutela del sistema turistico organizzato risulta integralmente rimessa alla sensibilità delle singole amministrazioni comunali, le quali possono scegliere se esercitare o meno la facoltà di stabilire percentuali massime di unità immobiliari destinate alla locazione breve (art. 5, co. 5, lett. a)) e se tenere conto, in concreto, della consistenza dell'offerta ricettiva alberghiera già presente (art. 5, co. 2, lett. d)).

Tale discrezionalità eccessiva, priva di linee guida regionali vincolanti, rischia di compromettere l'obiettivo della **legge di assicurare una distribuzione equilibrata e sostenibile delle funzioni urbane**, con potenziali effetti di squilibrio e disomogeneità sul mercato, sulla permanenza della residenzialità stabile nei centri storici e nelle località turistiche.

Sul livello dei requisiti minimi e standard di qualità (art. 5, co. 5, lett. c))

Proseguendo, sempre l'art. 5 consente ai Comuni di stabilire, nei propri strumenti urbanistici, requisiti dimensionali e standard di qualità ulteriori rispetto ai minimi previsti dalla legge regionale (art. 6). Tuttavia, tale facoltà è formulata in termini meramente potestativi ("possono") e non impone alcun obbligo effettivo di elevare gli standard di qualità o sicurezza.

Di conseguenza, il livello di controllo e di qualificazione dell'offerta locativa rimarrebbe affidato alla volontà delle singole amministrazioni comunali, con il rischio di

differenziazioni territoriali ingiustificate e di mancata equiparazione rispetto agli stringenti requisiti cui sono soggette le strutture alberghiere ed extralberghiere.

La previsione, così come strutturata, quindi, non garantisce un livello minimo omogeneo di qualità, sicurezza e tutela dell'ospite, né assicura condizioni concorrenziali eque tra operatori professionali e locazioni brevi gestite in forma non imprenditoriale.

Sull'onere del contributo di costruzione e principio di parità regolamentare (art. 8)

L'art. 8 prevede che il mutamento della destinazione d'uso verso la locazione breve comporti il versamento della differenza degli oneri di urbanizzazione previsti per le nuove costruzioni, consentendo tuttavia ai Comuni di deliberare riduzioni o addirittura esenzioni dagli stessi oneri, al fine di promuovere lo sviluppo delle locazioni brevi (art. 8, co. 2, lett. b)).

Tale previsione, se non adeguatamente circoscritta, introduce un potenziale squilibrio concorrenziale tra gli operatori economici del comparto alberghiero – i quali rimangono assoggettati al pagamento integrale degli oneri, nonché a complessi adempimenti urbanistici, edilizi, igienico-sanitari e di sicurezza – e i soggetti che esercitano attività di locazione breve, che potrebbero beneficiare di un regime agevolato non giustificato da un analogo interesse pubblico.

Si ritiene pertanto che la disposizione, nella sua formulazione attuale, contrasti con il principio di parità regolamentare e fiscale tra operatori economici che offrono, di fatto, servizi di ospitalità a titolo oneroso, e che dunque concorrono sul medesimo mercato turistico.

Sulle funzioni di vigilanza e l'applicazione delle sanzioni amministrative (art.12 comma 3)

L'articolo 12 comma 3 stabilisce che le entrate derivanti dall'applicazione delle sanzioni siano utilizzate dal Comune per la realizzazione degli interventi a sostegno delle politiche abitative, con particolare riferimento alla manutenzione del patrimonio comunale di edilizia residenziale pubblica e sociale.

Confindustria Emilia-Romagna, pur ribadendo anche in questo contesto l'esigenza di intervenire a livello regionale in tema di politiche abitative, ritiene che le risorse derivanti dall'applicazione di sanzioni per mancato adempimento ai requisiti richiesti dalla presente legge **debbano essere utilizzate dai Comuni per rafforzare le attività di controllo e vigilanza nell'applicazione della normativa e, per quanto rimanente, per finalità connesse al settore turistico.**

Sulle disposizioni transitorie (art.13 comma 1 e comma 2)

L'art. 13 comma 1 prevede per le unità immobiliari che, alla data di entrata in vigore della presente legge, risultino già regolarmente abilitate ai sensi della normativa nazionale e regionale vigente all'esercizio della locazione breve, l'obbligo di adeguamento ai requisiti richiesti entro il termine dei 3 anni dall'entrata in vigore della legge.

Riteniamo che tale periodo di transizione risulti eccessivamente lungo, tanto più che è richiesto alle unità immobiliari di essere conformi alla disciplina dell'attività urbanistica ed edilizia e dotate dei requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico, conformità degli impianti e rispetto degli obblighi di infrastrutturazione digitale previsti dalla modulistica edilizia. Tutti elementi dei quali le unità immobiliari dovrebbero essere già in possesso nel momento in cui vanno ad esercitare un'attività di locazione transitoria a fini turistici.

Tale aspetto rappresenta un elemento di asimmetria regolatoria verso differenti tipologie di operatori economici, rischiando di rappresentare un elemento di concorrenza sleale e lasciando, di fatto, alcuni operatori esercitare al di fuori dei requisiti di legge.

Proseguendo, riteniamo condivisibile la volontà prevista dall'art. 13 comma 2 di semplificare dal punto di vista amministrativo la comunicazione del mutamento verso la destinazione locazione breve.

Tuttavia, data l'eterogeneità del fenomeno degli affitti brevi, evidenziamo che in questo specifico caso l'utilizzo della dichiarazione sostitutiva di atto notorio, data l'attuale eterogeneità del fenomeno degli affitti brevi, possa non essere la procedura più idonea nel rispondere alle finalità di maggiore regolamentazione del settore poste dalla norma, in particolare se non accompagnata da una diffusa attività di vigilanza.

Suggeriamo che la comunicazione possa avvenire tramite la condivisione della documentazione attestante i requisiti richiesti attraverso gli sportelli telematici del Comune di riferimento.

PROPOSTE DI EMENDAMENTO

Alla luce delle osservazioni già anticipate da Confindustria Emilia-Romagna lo scorso 10 ottobre 2025, si propongono di seguito alcuni emendamenti correttivi al testo legislativo.

Emendamento n. 1 – Esclusione degli immobili di impresa

L'art. 3, co. 3, lett. b) è così riformulato:

“Sono escluse dall'applicazione della presente legge le abitazioni collettive pubbliche e private, quali gli studentati, le residenze per disabili, per anziani, per dipendenti di aziende o membri di associazioni, le residenze temporanee per persone in difficoltà e le comunità religiose. Sono altresì escluse le unità immobiliari di proprietà o nella disponibilità di imprese, enti o società, concesse in uso ai propri lavoratori, collaboratori o dipendenti, anche turnisti o stagionali, per esigenze abitative connesse allo svolgimento dell'attività lavorativa, indipendentemente dalla durata della permanenza e dal numero complessivo dei giorni di utilizzo nell'anno solare. Tali fattispecie non si configurano quali locazioni brevi ai sensi della presente legge, in quanto finalizzate a soddisfare esigenze temporanee di alloggio strettamente correlate all'attività produttiva e non riconducibili all'offerta turistica ricettiva.”

Emendamento n. 2 – Coordinamento regionale e limiti quantitativi uniformi (Art. 5, comma 2)

All'art. 5, dopo il comma 2, aggiungere il seguente:

“2-bis. La Giunta regionale, con apposito atto di indirizzo, definisce criteri e parametri uniformi per la determinazione, da parte dei Comuni, delle percentuali massime di unità immobiliari residenziali destinabili alla locazione breve, in relazione alla capacità ricettiva alberghiera ed extralberghiera esistente e alla densità abitativa dei singoli ambiti territoriali.”

Emendamento n. 3 – Sulla completezza di dati aggiornati e sull'obbligatorietà di requisiti minimi uniformi (Art. 5, comma 5, lett. a) e c))

Riformulare l'articolo 5, comma 5, lettera a) come segue: “stabilire negli ambiti del centro storico nei quali è presente una situazione alta concentrazione turistica, la percentuale massima di unità immobiliari che possono essere destinate a locazione breve negli edifici aventi destinazione prevalentemente residenziale”.

All'articolo 5, comma 5, lettera c), sostituire le parole “i Comuni possono definire” con “i Comuni definiscono, in conformità alle linee guida regionali, requisiti dimensionali e standard di qualità ulteriori rispetto a quelli minimi previsti dalla presente legge”.

Emendamento n. 4 – Parità regolamentare e divieto di esenzioni totali (Art. 8, comma 2, lett. b e c))

All'articolo 8, comma 2 la lettera b) è eliminata

All'articolo 8, comma 2 c) sostituire "fino ad un massimo del 30%" con "fino ad un massimo del 15%"

Emendamento n. 5 – Clausola di salvaguardia per la competitività alberghiera (nuovo comma all'art. 8)

All'art. 8, dopo il co. 2, aggiungere il seguente:

"2-bis. Le agevolazioni e riduzioni degli oneri di urbanizzazione previste dal presente articolo non possono determinare effetti distorsivi della concorrenza né pregiudicare la sostenibilità economica delle imprese ricettive alberghiere ed extralberghiere operanti nel territorio comunale."

Emendamento n. 6 – Utilizzo entrate derivanti dall'applicazione delle sanzioni (art. 12, comma 3)

All'art. 12 comma 3 sostituire le parole "sono utilizzate dai Comuni per la realizzazione di interventi a sostegno delle politiche abitative, con particolare riferimento alla manutenzione del patrimonio comunale di edilizia residenziale pubblica e di edilizia residenziale sociale" con "sono utilizzate dai Comuni per rafforzare le attività di controllo e vigilanza nell'applicazione della presente normativa e per finalità strettamente connesse al settore turistico".

Emendamento n. 7 – Periodo di adeguamento (art. 13, comma 1 e comma 3)

All'art. 13 comma 1 sostituire le parole "entro il termine perentorio di tre anni" con "entro il termine perentorio di 1 anno".

All'art. 13 comma 3 sostituire le parole "stabilendo termini perentori per la conformazione, comunque, non inferiori a tre anni" con "stabilendo termini perentori per la conformazione, comunque, non inferiori a un anno"

Emendamento n. 8 – Comunicazione mutamento d'uso verso la destinazione locazione breve (art.13 comma 2)

All'art. 13 comma 2 sostituire le parole " la comunicazione è effettuata mediante la presentazione di una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà ai sensi dell'art. 45 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n.45" con le parole "La comunicazione è presentata mediante modulistica semplificata predisposta dalla Giunta regionale, corredata dalla documentazione comprovante il possesso dei requisiti previsti dalla normativa regionale e dalle prescrizioni comunali, e trasmessa per via degli sportelli telematici comunali".