

OSSERVAZIONI INU PUGLIA AL DDL 76 del 19/05/2026

Disposizioni in materia di locazioni turistiche e modifiche 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).

Premessa

Il tema dell'*overtourism* e dell'impatto delle piattaforme digitali di prenotazione è ormai fortemente dibattuto sia in ambito culturale che politico, a causa degli effetti che esso produce dal punto di vista socio-spaziale, soprattutto nelle grandi città.

Nelle principali città turistiche europee sono state introdotte strategie di regolamentazione per limitare l'enorme diffusione degli affitti brevi e i loro effetti, riflettendo su come la turistificazione incida sulle dinamiche socioeconomiche e sulle trasformazioni urbane osservabili nella città.

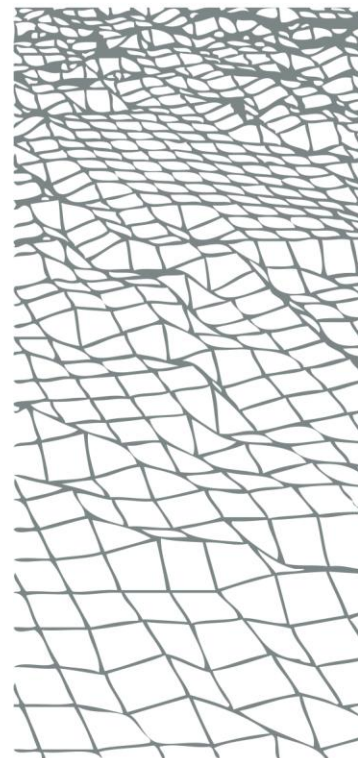
Lo stesso termine *overtourism*, fortemente diffuso in particolare nell'ultimo decennio, definito come "impatto del turismo su una destinazione, o parti di essa, che influenza eccessivamente e negativamente la qualità della vita percepita dagli abitanti e/o la qualità delle esperienze dei visitatori" (UNWTO, 2018) ha spinto ad approfondire quali siano gli aspetti negativi del fenomeno, forse non semplicemente riconducibili ad un eccessivo numero di presenze.

Le piattaforme come Airbnb non hanno solo aumentato enormemente la capacità ricettiva di molte destinazioni, ma hanno anche cambiato profondamente la morfologia della città turistica, portando la turistificazione a confliggere in maniera più evidente e pervasiva con altre funzioni svolte dalle città.

La questione, quindi, non è semplicemente il sovraffollamento, contro cui pure abbiamo visto manifestazioni di piazza, ma il modo in cui la turistificazione contribuisce, insieme a una vasta gamma di altri fattori, al cambiamento urbano, assecondando e alimentando dinamiche precedenti e producendone di nuove.

Questo significa con tutta evidenza che stabilire numeri chiusi o tornelli di accesso alle città non risolve il problema, creando luoghi con effetto Disneyland piuttosto che intervenire sulla trasformazione degli assetti urbani che l'*overtourism* ha prodotto.

Ne deriva inoltre che le politiche per il turismo e la sua regolamentazione non possono essere pensate e gestite in modo esclusivamente settoriale e separato dalle altre politiche urbane – per la casa, per i servizi e per la mobilità – ma vanno altresì connesse a queste ultime.



INU
Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Puglia
CF 80206670582
P.IVA 02133621009

E-mail: puglia@inu.it

Osservazioni al DDL

Il DDL “Disposizioni in materia di locazioni turistiche e modifiche 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)” della Regione Puglia giunge quindi in un tempo e in un contesto ormai abbastanza ricco di riflessioni sul tema ed anche di esperienze sia pure relativamente a contesti normativi e legislativi differenti.

Giunge anche in un tempo in cui il fenomeno in Puglia ha visto una crescita molto forte e dimensioni notevoli, da considerarsi significative anche a livello nazionale. Analizzando la sola città di Bari, “fra il 2017 e il 2024 tanto le unità abitative quanto i posti letto offerti su Airbnb sono triplicati: le prime hanno superato le 4.500, i secondi i 15.000. Progressivamente, sono stati offerti, sempre più, interi appartamenti rispetto a singole stanze: essi ormai coprono il 73% delle offerte al 2024. La domanda è tuttavia cresciuta molto più dell’offerta: le notti prenotate si sono moltiplicate per quasi sette volte, da meno di 80.000 nel 2017 ad oltre mezzo milione nel 2024. Si tratta di dati fra i più rilevanti nell’intero paese.” (dati Progetto AirMap).

Del tutto condivisibile l’obiettivo dichiarato del DDL regionale: quello di fornire ai Comuni pugliesi interessati da significativi flussi turistici *“uno strumento regolatorio che consenta di salvaguardare il loro patrimonio culturale e la residenzialità. L’obiettivo prioritario è di offrire ai Comuni a più alta densità turistica e ai Comuni capoluogo la possibilità di governare in modo efficace il fenomeno complesso innanzi richiamato, trasformando il turismo da fattore di pressione critica a risorsa sostenibile per le comunità locali, da gestire avuto riguardo alla fruizione equilibrata del patrimonio storico, artistico e culturale di ciascuna comunità e della preservazione del suo tessuto sociale.”*

Il DDL fa dunque riferimento al patrimonio storico, artistico e culturale delle nostre città e alla preservazione del tessuto sociale.

Nel primo caso è facile pensare ai centri storici, luoghi nei quali si concentra la maggiore offerta di locazioni turistiche, che necessitano della tutela sia del tessuto storico urbano che delle morfologie insediative, fortemente stressate dalle trasformazioni edilizie volte a raggiungere standard minimi di accessibilità e qualità dell’offerta. Quando poi essi sono sottoposti a tutela ai sensi dell’art.136 del Codice dei Beni Culturali, la massiccia presenza di attività di locazione turistica e di attività commerciali comporta una sempre maggiore privatizzazione di queste aree, riducendo di fatto la tutela dell’interesse pubblico interesse voluto dalla norma.

Nel secondo caso vi è la consapevolezza degli effetti che tale fenomeno produce nel tessuto sociale ed economico delle città, con espulsione di residenti da interi quartieri, o con la sottrazione di alloggi disponibili per l’affitto residenziale di lungo termine, già molto limitata a causa della grande percentuale di case di proprietà presenti in Italia; quindi ad un mercato già caratterizzato da una bassa offerta e rivolto prevalentemente alle fasce sociali più deboli, lavoratori precari,

famiglie mononucleari, giovani coppie o anziani si sottraggono ulteriori alloggi destinati ad uso turistico.

La turistificazione va quindi ad accentuare un fenomeno già in atto come la scarsa presenza sul mercato di immobili destinati all'affitto a lungo termine, ed insieme a ciò contribuisce a desertificare il connettivo di servizi alla residenza, sostituendolo con servizi volti ai fruitori di breve periodo, notoriamente con offerta di *food* e oggettistica di vario tipo.

Dunque, la pervasività del fenomeno delle locazioni turistiche, secondo la denominazione unitaria che la Regione intende dare, va senza dubbio regolamentato, anche al fine di evitare, in molte delle nostre città, la monocultura economica del turismo. Tuttavia, se la **finalità è ampiamente condivisibile**, il DDL appare **troppo debole e vago** nel fornire gli strumenti per raggiungerla, con il risultato di sembrare più un richiamo retorico e di immagine che un reale dispositivo in grado di incidere sulla materia.

1. Il **campo d'azione** è limitato ai comuni con più alta densità turistica (S5) secondo la classificazione adottata dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 182, comma 2 bis, del d.l. 34/2020, convertito dalla l. 77/2020. Si tratta di 34 comuni nell'intera regione, a cui si aggiungerebbero i comuni capoluogo di provincia.

Purtroppo **i dati fanno riferimento al 2019**, ovvero al periodo prepandemia, ed è noto che le attuali dinamiche del turismo e delle locazioni turistiche siano esplose proprio negli anni post Covid; quindi, quella classificazione appare oggi obsoleta.

Oltre ai dati reperibili sulle piattaforme o derivanti da ricerche in atto, va ricordato che la Regione dispone di una **piattaforma di dati** aggiornata in tempo reale e gestita da Pugliapromozione, agenzia regionale, che le consentirebbe una individuazione più aggiornata e accurata della densità turistica, che negli ultimi anni ha visto mutare le preferenze ed emergere nuove mete sul mercato turistico.

Oltre ad aggiornare i dati sui comuni ad alta densità turistica, sarebbe opportuno osservare come queste dinamiche si intrecciano al fabbisogno abitativo e, ad esempio, considerare con particolare attenzione **i comuni con alta tensione abitativa**, nei quali l'overtourism può aggravare ulteriormente il fabbisogno, sottraendo al mercato immobili che, nei centri storici e nelle aree semicentrali, potrebbero essere destinati alla locazione a lungo termine. Scorrendo l'elenco di tali comuni si nota come molti di essi coincidono con i Comuni di cui all'elenco indicato nel DDL.

2. L'art. 2 dispone che i comuni indicati dal DDL (comunque individuati a partire da dati obsoleti) **"possono** con proprio regolamento individuare zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento delle attività di locazione turistica esercitate anche in forma imprenditoriale". Il ruolo di indirizzo e programmazione che compete alla Regione dovrebbe essere perseguito in modo più incisivo e puntuale, considerando che per le amministrazioni locali la sola facoltà di intervenire potrebbe rendere

difficile farlo, tra l'altro con forme di regolamentazione che potrebbero non essere immediatamente comprese o condivise da portatori di interesse e i cui effetti positivi si avrebbero solo nel medio lungo periodo. Pertanto la Regione potrebbe rendere **più cogente** la norma in particolari condizioni di comuni caratterizzati, ad esempio, da valori di elevata densità turistica congiunta alla tensione abitativa, o in comuni in cui l'elevata tensione turistica si rilevi anche solo in una determinata parte del proprio territorio (per es. centri storici o marine).

3. Fornire ai Comuni **dati e criteri puntuali** con i quali operare costituisce certamente la maniera migliore per raggiungere l'obiettivo di una regolamentazione diffusa in tutta la regione ma al contempo differenziata in base ai caratteri specifici dei singoli territori. Non solo l'incidenza della locazione turistica sulla qualità della vita dei residenti può essere molto diversa da luogo a luogo (si pensi ai comuni delle aree interne e soggette a spopolamento, nei quali il turismo può essere un fattore di rivitalizzazione e di ri-abitazione dei luoghi, vs le città costiere ecc.), ma anche all'interno di ciascun territorio comunale ci possono essere condizioni molto diverse. Pertanto, le "zone o aree in cui definire criteri e limiti specifici per lo svolgimento delle attività di locazione turistica esercitate anche in forma imprenditoriale" di cui all'art. 2 debbono essere individuate in modo da evidenziare realmente le condizioni di overtourism, evitando l'uso di dati aggregati alla scala comunale e operando con esplicito riferimento alle zone territoriali omogenee dei PRG, ai contesti dei PUG, o ad aree appositamente individuate.
 I criteri individuati all'art. 2 dovranno essere resi più puntuali e meglio articolati per consentire di individuare situazioni di densità turistica anche infraurbane, ovvero all'interno di specifiche aree (soprattutto i centri storici) **in comuni i cui dati al livello aggregato sfuggirebbero all'applicazione della legge**, consentendo così di applicare la regolamentazione laddove concretamente si rileva il fenomeno.
4. Le **misure di regolamentazione** delle attività di locazione turistica possono essere meglio definite a partire dalle ormai numerose esperienze europee con l'obiettivo di mantenere o ripristinare la residenzialità e i suoi servizi nelle aree maggiormente segnate dall'overtourism. Alle misure individuate andrebbero opportunamente aggiunte altre che garantiscano il permanere di una offerta di abitazioni compatibili con la residenzialità stabile, ovvero:
 - limiti ai frazionamenti delle unità immobiliari;
 - limiti ai cambi di destinazione d'uso;
 - limiti al rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento di attività di locazione turistica (ogni comune potrebbe essere fissare un tetto massimo per zona o area, da definire sulla base di criteri generali forniti dalla Regione)
 - requisiti minimi per le locazioni turistiche: di accessibilità, di superficie, ecc.;

- limiti alla durata (per esempio quinquennale) dell'attività di locazione turistica per favorire la rotazione e ridurre l'accentramento;
 - limiti temporali ai giorni annui di locazione (es. 90 gg o 120 gg annui).
5. La definizione dei **requisiti qualitativi degli alloggi** (accessibilità, standard igienici, decoro, di cui all'Art. 2, comma 3) non dovrebbe essere delegata in modo frammentario ai singoli Comuni, bensì demandata a un provvedimento regionale che approvi un disciplinare unico, lasciando ai Comuni solo la vigilanza. Consentire a ogni Comune di stabilire in modo autonomo i propri parametri qualitativi rischia di generare requisiti diversi tra Comuni confinanti, creando confusione negli operatori e negli utenti e complicando l'attività di controllo demandata ai SUAP e a Pugliapromozione.
6. È necessario stabilire una **norma transitoria** per disciplinare le attività esistenti, ad esempio fornendo loro un determinato periodo di tempo per adeguarsi ai nuovi standard qualitativi, e al contempo fermare il rilascio di nuove autorizzazioni per consentire una più puntuale attività di censimento e di definizione delle aree da regolamentare.

Bari, 17 luglio 2026

Il Direttivo INU
Sezione Puglia