

Repubblica Italiana



REGIONE SICILIANA

Ufficio Legislativo e Legale

della Presidenza della Regione Siciliana

Prot. n. 14600 del 25 giugno 2019

31.11.19 / Pos. n. 10

Oggetto: Requisiti per la classificazione delle Residenze Turistico Alberghiere – rilevanza in Sicilia della Legge 17 maggio 1983, n. 217.

Dipartimento regionale del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo
(rif. nota 15 marzo 2019, n. 8271/S2/TUR)

1. Con la nota in indirizzo codesto Dipartimento rappresenta che la legge regionale 6 aprile 1996, n. 27, recante “*Norme per il turismo*”, ha definito le residenze turistico-alberghiere (R.T.A.) quali “*esercizi ricettivi aperti al pubblico, a gestione unitaria, che forniscono alloggio e servizi accessori in unità abitative arredate, costituite da uno o più locali, dotate di servizio autonomo di cucina*” (articolo 3, comma 6) ed ha stabilito che, con successivo decreto dell’Assessore regionale per il turismo, le comunicazioni ed i trasporti, sarebbero stati determinati i requisiti per la classificazione in stelle delle aziende ricettive da essa disciplinate (articolo 4, comma 1).

Nel tempo, i decreti assessoriali 11 giugno 2001, n. 908, 15 dicembre 2014, n. 2351/GAB e, in ultimo, 22 novembre 2018, n. 3098/S2TUR, hanno individuato i suddetti requisiti, tra l’altro prevedendo per alberghi, motel e villaggi-albergo che

dovessero disporre di almeno sette camere o unità abitative nella casa madre ma non contemplando alcuna analoga disposizione per le residenze turistico-alberghiere.

Codesto Richiedente rappresenta che, con la nota 23 giugno 2011, n. 16948/S4/Tur. e con la circolare 4 luglio 2011, n. 17544/S4/Tur., si è ritenuto che anche le R.T.A. dovessero essere costituite da almeno sette unità abitative, muovendo dal presupposto che la legge regionale n. 27/1996 avesse recepito quanto disposto dalla legge statale 17 maggio 1983, n. 217 (*“Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell’offerta turistica”*).

Ciò premesso, codesto Dipartimento - non ritenendo *“ad una odierna lettura tale interpretazione normativa ... calzante”*, in quanto si tratterebbe *“di interpretazione di una norma nazionale della quale non esiste un atto di recepimento tout court”* ed essendo orientato a ritirare la circolare sopra richiamata *“almeno per la parte che incide sulle caratteristiche minime delle R.T.A.”*, chiede allo Scrivente *“di volersi pronunciare se debba ritenersi che sussista in Sicilia il presunto obbligo, per le Residenze Turistico Alberghiere, di disporre di una capacità ricettiva non inferiore a sette stanze”*.

2. Sulla questione su esposta, si osserva quanto segue.

La legge statale 17 maggio 1983, n. 217 (*“Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell’offerta turistica”*) ha definito i principi fondamentali in materia di turismo ed industria alberghiera, facendo salve *“le attribuzioni in detta materia delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano previste nei rispettivi statuti e norme di attuazione”* (articolo 1).

In particolare, dopo avere definito le strutture ricettive, la predetta legge, all’articolo 7, comma 1, ha stabilito: *“Le leggi regionali dettano criteri per la classificazione delle strutture ricettive tenendo conto delle dimensioni e dei requisiti strutturali dei servizi offerti e della qualificazione degli addetti”*.

Nei commi successivi, si è, altresì, previsto: *“Con riferimento ai dati di cui al comma precedente, le leggi regionali prevedono cinque classi di alberghi contrassegnati, in ordine decrescente, da 5, 4, 3, 2 o 1 stella.*

Requisiti minimi degli alberghi ai fini della classificazione sono:

capacità ricettiva non inferiore a sette stanze;

almeno un servizio igienico ogni dieci posti letto;

un lavabo con acqua corrente calda e fredda per ogni camera;

un locale ad uso comune;

impianti tecnologici e numero di addetti adeguati e qualificati al funzionamento della struttura.

Secondo i medesimi criteri, le leggi regionali provvedono a classificare le residenze turistico-alberghiere, contrassegnate con 4, 3 e 2 stelle”.

Con legge 6 aprile 1996, n. 27, recante *“Norme per il turismo”*, il legislatore regionale, all’articolo 3, ha posto la definizione delle aziende ricettivo-alberghiere e, in particolare, al comma 6, ha definito le residenze turistico-alberghiere quali *“esercizi ricettivi aperti al pubblico, a gestione unitaria, che forniscono alloggio e servizi accessori in unità abitative arredate, costituite da uno o più locali, dotate di servizio autonomo di cucina”*.

Con il successivo articolo 4, comma 1, il legislatore ha così disposto: *“Con decreto dell’Assessore regionale per il turismo, le comunicazioni ed i trasporti, sentito il Comitato tecnico di cui all’articolo 8 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, e successive modifiche ed integrazioni, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana entro centottanta giorni dall’entrata in vigore della presente legge, sono determinati i requisiti per la classificazione in stelle delle aziende ricettive di cui alla presente legge”*.

In ultimo, con decreto dell’Assessore per il turismo, lo sport e lo spettacolo 22 novembre 2018, pubblicato il successivo 30 novembre nella Gazzetta Ufficiale della

Regione Siciliana, sono stati modificati i requisiti per l'attribuzione della classifica in stelle delle aziende turistico-ricettive elencate nell'articolo 3 della legge regionale n. 27/1996, già approvati con precedenti decreti assessoriali attuativi dell'articolo 4 della citata legge regionale n. 27/1996 (il decreto 11 giugno 2001, n. 908 ed il decreto 15 dicembre 2014, n. 2351/GAB).

Richiamati per sommi capi e nei limiti di interesse i contenuti della normativa statale e regionale per cui è stato richiesto il parere, occorre sottolineare che, nella Regione Siciliana, l'applicabilità delle norme statali è soggetta a peculiarità che ne condizionano decisamente l'integrale ed immediata efficacia.

Occorre partire da due dati normativi:

1) lo stesso legislatore statale, definendo i principi fondamentali in materia di turismo ed industria alberghiera, all'articolo 1, terzo comma, della legge n. 217/1983, ha espressamente disposto che: "*Sono fatte salve le attribuzioni in detta materia delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano previste nei rispettivi statuti e norme di attuazione*";

2) lo Statuto speciale vigente attribuisce alla Regione Siciliana competenza esclusiva in materia di "*turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; ...*" (art. 14, lettera n).

Tale competenza esclusiva, nell'attuale ordinamento, è regolata alla luce di principi generali, precisati anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Ai fini che ci occupano, i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale esclusiva si improntano ai seguenti principi:

a) il cosiddetto principio della "*prevenzione*", in virtù del quale, nelle materie di competenza esclusiva della Regione, le leggi statali non trovano applicazione in tutte quelle fattispecie che siano già state regolate da una legge regionale: allorquando ciò avvenga si ha, rispetto alla successiva legislazione statale, un effetto preclusivo; si ritiene che il suddetto principio mantenga la sua validità - con specifico riferimento

all'ordinamento regionale siciliano e ai rapporti tra legge statale e legge regionale siciliana - anche nell'assetto costituzionale relativo alla ripartizione della potestà legislativa fra lo Stato e le regioni delineato dal novellato art. 117 della Costituzione.

b) il principio, *"concordemente affermato nella giurisprudenza, secondo il quale, anche nelle materie indicate nell'art. 14 st. reg. sic., trovano applicazione le leggi dello Stato, tanto anteriori quanto posteriori alla istituzione delle Regioni, compresa quindi anche la Sicilia, fino a quando la Regione stessa non si sia avvalsa della potestà legislativa ad essa attribuita"*. Alla disciplina di fonte statale viene, dunque, riconosciuta efficacia suppletiva, nel senso che può operare in ambito regionale se e fino a quando la Regione non abbia predisposto una propria disciplina (così, Corte Cost. sent. n. 165/1973; v. anche Corte Cost., sent. n. 18 del 1969; cfr., altresì, parere ULL 4 dicembre 2009, n. 167).

Conseguentemente, ove la Regione abbia, *"in base e nei limiti della riconosciuta potestà, emanato proprie norme legislative"*, queste ultime prevalgono sulla legislazione statale anche in presenza di diverse disposizioni emanate dal legislatore statale.

Peraltro, solo in queste ultime ipotesi (fattispecie regolate da leggi regionali), l'eventuale scelta del legislatore regionale di applicare le norme statali richiede un apposito intervento legislativo regionale.

Richiamati i principi generali che informano i rapporti tra competenza legislativa esclusiva della Regione Siciliana e legislazione statale, al fine di fornire l'avviso richiesto sulla rilevanza, in Sicilia, della legge statale n. 217/1983 e sull'interpretazione delle disposizioni che determinano i requisiti per la classificazione in stelle delle residenze turistico-alberghiere, occorre rilevare che, con la legge n. 27/1996, il legislatore regionale, intervenendo in materia per la quale il legislatore statale aveva emanato la legge quadro n. 217/1983, ha esercitato la competenza legislativa esclusiva in materia di turismo, spettante ai sensi del già citato art. 14, lettera n), dello Statuto della Regione Siciliana.

In sostanza, la Regione ha posto in essere proprie “*norme per il turismo*”, in base e nei limiti della riconosciuta potestà legislativa esclusiva, scegliendo, nell’ambito della propria speciale autonomia, di definire le aziende ricettivo-alberghiere secondo la definizione delle tipologie contenute nelle previgenti norme statali e di stabilire, in sede di decreti attuativi, i requisiti per la classificazione, sostanzialmente in armonia con i criteri stabiliti in sede nazionale.

Ciò ha fatto il legislatore del 1996, senza, tuttavia, operare alcun recepimento della legge statale, come si evince anche dal testo della legge n. 27/1996, che non contiene alcun rinvio alla legislazione statale, salvo quanto espressamente stabilito dall’ultimo comma dall’articolo 9, dove, a proposito dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività di agenzia di viaggio e turismo, si prevede l’applicazione delle norme di cui alla legge 17 maggio 1983, n. 217 e successive modifiche e integrazioni “*per quanto non previsto e non incompatibile con il presente articolo*”.

Pertanto, si ritiene che l’esercizio della potestà legislativa esclusiva da parte della Regione abbia prodotto un effetto preclusivo, rendendo inapplicabile, in Sicilia, la corrispondente normativa statale e che le norme sulla classificazione delle strutture ricettive contenute nella legge statale non siano vincolanti al fine di individuare i requisiti per la classificazione delle residenze turistico alberghiere.

Come sopra evidenziato, in Sicilia, tali requisiti sono stati determinati, ai sensi dell’articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 27/1996, con decreto dell’Assessore regionale per il turismo, le comunicazioni ed i trasporti.

I decreti assessoriali che si sono succeduti nel tempo e, in ultimo, il decreto 22 novembre 2018, n. 3098/S2TUR, hanno previsto soltanto per alberghi, motel e villaggi-albergo, che essi debbano disporre, fra l’altro, di almeno sette camere o unità abitative nella casa madre, mentre nessuna analoga disposizione hanno espressamente previsto per le residenze turistico-alberghiere.

Da qui il quesito posto da codesto Dipartimento, in ordine alla sussistenza o meno in Sicilia dell'obbligo, per le Residenze Turistico Alberghiere, di disporre di una capacità ricettiva non inferiore a sette stanze.

Al riguardo, sebbene l'ambito dell'intervento consultivo riservato a questo Ufficio - giusta il disposto dell'art. 7 del D. Lgs. P. Reg. 28 febbraio 1979, n. 70, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento del Governo e dell'Amministrazione regionale - debba ritenersi limitato a quesiti giuridico-interpretativi relativi a norme statutarie, legislative o regolamentari di fonte regionale, nello spirito di un'utile collaborazione, si espongono alcune considerazioni tecnico-giuridiche, che potranno servire da supporto per le valutazioni e le determinazioni di competenza di codesto Dipartimento.

Preliminarmente, si osserva che sarebbe auspicabile che il quesito venga, quanto meno, autenticamente risolto, anche in via amministrativa, dall'Assessore regionale per il turismo.

In assenza di disposizioni che forniscano una precisa indicazione, ai fini della classificazione, di un requisito di ricettività minima comune a tutte le tipologie di strutture alberghiere, il quesito posto da codesto Dipartimento non può che trovare soluzione da un punto di vista eminentemente testuale.

Già i decreti del 2001 e del 2014, pur considerando gli alberghi, i motel, i villaggi-albergo, le aziende turistico-residenziali e le residenze turistico alberghiere quali strutture alberghiere, introducevano le disposizioni ad essi relative separatamente, nell'ambito di due distinti paragrafi, uno riguardante gli alberghi, motel e villaggi albergo, l'altro relativo alle aziende turistiche residenziali ed alle residenze turistico-alberghiere. E solo nel paragrafo relativo ai primi (alberghi, motel e villaggi albergo) stabilivano che *“Tali esercizi devono disporre di almeno 7 camere o unità abitative nella casa madre”*, per poi individuare, ai fini della classifica, i requisiti minimi dei predetti esercizi con 5, 4, 3, 2 ed 1 stella.

Nel paragrafo relativo alle seconde, invece, né nelle disposizioni di carattere generale, né in quelle relative ai requisiti generali era contenuto alcun riferimento ad un eventuale numero minimo di unità abitative o stanze.

In ultimo, il decreto assessoriale del 22 novembre 2018 ha espressamente stabilito, all'articolo 3, che *“Ai fini dell'individuazione dei requisiti per l'attribuzione della classifica, descritti nell'allegato “A” al presente decreto, sono strutture alberghiere: gli alberghi, i motels, i villaggi albergo, le aziende turistiche residenziali e le residenze turistico-alberghiere.*

Ai fini dell'individuazione dei requisiti per l'attribuzione della classifica, descritti nell'allegato “A” al presente decreto, sono strutture extra alberghiere: i campeggi, i villaggi turistici, gli affittacamere, i rifugi alpini e montani, gli ostelli per la gioventù, le case per ferie, le case ed appartamenti per vacanze”.

L'allegato “A” al decreto suddetto, nel quale sono descritti i requisiti per l'attribuzione della classifica, indica in un unico paragrafo *“Requisiti minimi, definizioni e disposizioni applicabili a tutte le aziende ricettivo-alberghiere elencate all'art. 3 della legge regionale n. 27/1996”*, senza alcun riferimento a requisiti di ricettività minima.

Nei successivi paragrafi 2 e 3, il decreto si occupa delle strutture alberghiere e, rispettivamente, nel paragrafo 2 degli alberghi, motel e villaggio-albergo e, nel paragrafo 3, delle aziende turistiche residenziali e residenze turistico-alberghiere, stabilendo solo per i primi, fra le *“norme comuni riguardanti alberghi, motel e villaggio-albergo”*, la necessità di disporre di almeno 7 camere o unità abitative nella casa madre.

Ebbene, il dato testuale e sistematico non sembra deporre per la sussistenza, relativamente alle residenze turistico alberghiere, di un obbligo di ricettività minima analogo a quello previsto per gli alberghi, i motels ed i villaggi albergo.

Dalla definizione e descrizione tipologica delle residenze turistico alberghiere contenuta nell'articolo 3, comma 6, della legge regionale n. 27/1996 e ripresa dai

decreti assessoriali citati (secondo cui esse sono "*esercizi ricettivi aperti al pubblico, a gestione unitaria, che forniscono alloggio e servizi accessori in unità abitative arredate, costituite da uno o più locali, dotate di servizio autonomo di cucina*") emerge soltanto l'esigenza che le R.T.A. siano articolate in "*unità abitative*" (almeno due, stante l'uso del plurale), in ciò risiedendo la caratterizzazione ontologica di tale *species* ricettiva rispetto alle altre appartenenti al più ampio genere delle strutture alberghiere (gli alberghi, ad esempio, sono contraddistinti dall'articolazione in camere).

E' appena il caso di precisare, infine, che, ove codesto Dipartimento dovesse orientarsi per una lettura delle disposizioni vigenti diversa da quella fin qui seguita e ufficializzata con la circolare esplicativa 4 luglio 2011, n. 17544/S4/Tur, appare condivisibile l'intenzione di modificare la circolare suddetta "*almeno per la parte che incide sulle caratteristiche minime delle R.T.A.*", al fine di evitare eventuali profili di illegittimità dell'attività amministrativa posta in essere.

Invero, tra i vizi di legittimità che comportano l'annullabilità dell'atto amministrativo si riscontra la figura dell'eccesso di potere, sotto il cui schema si raggruppano tutte quelle violazioni dei limiti interni della discrezionalità amministrativa, che, pur non consacrati in norme positive, sono inerenti alla natura stessa del potere esercitato (cfr. Virga, Diritto amministrativo - Atti e ricorsi, Giuffrè). Tra le figure tipiche dell'eccesso di potere, elaborate in particolare dalla giurisprudenza amministrativa, si rinviene, specificatamente, l'ipotesi di *violazione di circolari*, configurabile appunto qualora l'amministrazione ponga in essere degli atti in difformità dalle direttive impartite in via generale dalla stessa autorità o da autorità superiore attraverso disposizioni generali (quali appunto le circolari o altri atti che concretizzino una forma di manifestazione dell'attività volitiva della pubblica amministrazione).

Nei superiori termini è l'avviso dello scrivente ufficio.

A' termini dell'art. 15 del regolamento approvato con D.P.Reg. 16 giugno 1998, n.

12, lo Scrivente acconsente alla diffusione del presente parere in relazione ad eventuali domande di accesso, presso codesto Dipartimento, inerenti il medesimo.

Si ricorda che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati dello scrivente Ufficio.

F.to Avv. Maria Carmela Mineo*

IL DIRIGENTE

F.to Avv. Daniela M. Cellauro*

L'AVVOCATO GENERALE

F.to Avv. Gianluigi M. Amico*

*firma autografa sostituita a mezzo stampa, ai sensi dell'art.3 comm2 d.lgs.39/1993