

L'ALBERGO NON E' UNA CASA

Nuove forme di speculazione edilizia



Comune di Grosseto

convegno nazionale

Fattoria La Principina – Principina Terra (GR)

sabato 19 gennaio 2008

Competenze delle Province e dei Comuni

Arch. Claudio Bini

Dir. Settore Turismo e Marketing territoriale della Provincia di Livorno
Coordinatore Progetto “Costa di Toscana e Isole dell’Arcipelago”

Grazie a tutti voi che siete rimasti, al moderatore e agli organizzatori del Convegno.

Tutta la giornata è stata densa di apporti importanti sulla natura giuridico-amministrativa della materia e ricca di contributi delle parti interessate.

Mi rendo conto dell'ora e che la vostra attenzione, sempre molto presente tutta la giornata, può essere molto provata; per cui cercherò di non annoiarvi trattando il tema che mi è stato affidato.

Gli argomenti che, in particolare, illustrerò sono quelli dell'autorizzazione amministrativa, della classificazione di una struttura ricettiva e quello della pubblicità, intesa come informazione dei prezzi e dei servizi offerti; elementi tutti necessari all'avvio e all'esercizio dell'attività di accoglienza turistica.

Tutto ciò presuppone una serie di molteplici competenze che sono svolte spesso da soggetti diversi. Farò riferimento, sostanzialmente, ad una attività che nasce ex-novo, che tuttavia non si differenzia dai casi citati stamani, che si riferivano più che altro a situazioni sulle quali si è intervenuti in corso d'opera oppure su istanze di cambio di destinazione di strutture già realizzate.

Ho fatto un rapido excursus sulle normative di altre Regioni ma, sostanzialmente, i soggetti pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo della fase di avvio dell'attività, sono sostanzialmente i Comuni e le Province.

Il quadro normativo nazionale non è uniforme, anche se successivamente alla riforma dell'art. 5° molte situazioni si sono rese più omogenee; alcune Regioni, come il Piemonte, l'Emilia Romagna e altre, hanno individuato nel Comune l'unico soggetto titolare e competente sia delle autorizzazioni che della classificazione della struttura ricettiva, mentre, nella maggior parte dei casi, la parte autorizzativa è stata suddivisa dalla classificazione e dalla pubblicità dei prezzi e dei servizi, che sono state attribuite alle Province, o in casi limitati alle Aziende di promozione turistica, quelle che in Toscana vengono denominate Agenzie per il Turismo.

Probabilmente la dimensione provinciale, o comunque sovracomunale, viene presa a riferimento per un motivo di omogeneità territoriale, una uniformità dell'offerta e per garantire la tutela della marca turistica del territorio.

Il Comune è, quindi, titolare dell'autorizzazione amministrativa per l'esercizio dell'attività che viene

rilasciata, spesso in presenza di autocertificazione, all'impresa titolare.

E qui, apro una breve parentesi su un problema reale e mi auguro circoscritto.

Nella quasi totalità delle situazioni, le autorizzazioni per l'esercizio di attività ricettive e le conseguenti classificazioni sono dichiarazioni di inizio attività, le D.I.A., strumento sicuramente innovativo e utile per lo snellimento delle procedure.

Però l'esperienza diretta, quotidiana, in provincia di Livorno, ha fatto emergere che non tutti i Comuni dispongono della stessa modulistica, che purtroppo in alcuni casi risulta anche carente, ma non sono simili neppure le modalità di compilazione delle dichiarazioni.

Questa disomogeneità crea, di fatto, grosse difficoltà a chi deve concorrere all'autorizzazione, alla classificazione, e a tutti i soggetti competenti nel procedimento complessivo. E', pertanto, indispensabile un allineamento della modulistica e di tutti i procedimenti.

Dal momento che la maggior parte delle legislazioni regionali affidano alle Province la funzione amministrativa della classificazione, della pubblicità dei prezzi e dei servizi offerti, la Provincia, diventa, o per meglio dire, sarebbe opportuno che lo diventasse - parallelamente al Comune - soggetto referente ed interlocutorio per l'imprenditore, dal momento stesso che matura la volontà del progetto dell'investimento. Infatti una struttura ricettiva non può esercitare se non in possesso della relativa classificazione.

In presenza di opere edili (costruzione, trasformazione, ristrutturazione, ampliamento di complessi edilizi), il Comune è, ovviamente ed in via esclusiva, titolare e competente. In questa fase del procedimento partecipano una serie di altri soggetti con autorità, diciamo, concorrenti che attengono al rispetto della normativa igienico - sanitaria, all'accessibilità, alla prevenzione dei rischi e degli incendi ecc.

Vorrei far notare, tra l'altro, che il rispetto di tali normative, si differenzia rispetto alla destinazione d'uso di pubblico esercizio, come deve avere una struttura ricettiva, da quella di una civile abitazione destinata ad uso privato.

Quello che non è sempre logico è la tempistica, o meglio la conseguenza temporale con cui vengono svolte tutte queste competenze. Spesso ci possiamo trovare di fronte a casistiche che vedono un soggetto intervenire quando altri soggetti hanno già concluso altre fasi della procedura, senza che ci sia stato un confronto o uno scambio di informazioni, anche all'interno dello stesso Ente.

Successivamente all'avvio dell'attività, ci sono altre, diciamo, Istituzioni che interagiscono nelle fase di esercizio della struttura.

Ad esempio l'ISTAT, perché recepisce i dati sulle presenze turistiche che, mensilmente vengono raccolti dalle Province e validati dalla Regione. Le Questure, inoltre, raccolgono, giornalmente, i dati sulle persone ospitate, secondo le disposizioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e delle sue circolari.

Vorrei che si tenesse presente che la trasmissione di tutti questi dati è obbligatoria per l'impresa turistica.

Un discorso a parte va fatto per la funzione amministrativa dei controlli che prevede anch'essa diversi soggetti chiamati ad esercitarla. La natura dei controlli dipende e si differenzia anche in funzione delle competenze, che vanno ad interessare il regime fiscale, la sicurezza sui luoghi di lavoro, il rispetto delle norme d'igiene ecc...

Mi limiterò ai controlli che la normativa regionale affida alle Province.

Dovendo procedere alla verifica dei requisiti di classificazione delle strutture ricettive, che l'amministrazione acquisisce con autocertificazione degli interessati, viene, di norma, svolta direttamente dai funzionari dell'Ufficio e, solo in casi particolarmente complessi, ci si avvale del supporto della Polizia Provinciale, al fine di verificare la corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto effettivamente presente.

Questi controlli, in genere, vengono concordati con il gestore della struttura in modo che questi possa, fornire sul luogo le necessarie informazioni al fine della verifica. Il sopralluogo non è obbligatorio, anche se nel caso di nuove aperture o di grossi interventi di ristrutturazione è bene che venga sempre eseguito tempestivamente sia per la verifica della corretta informazione agli utenti dei servizi turistici, sia perché si ritiene opportuno un contatto in loco tra gli apparati amministrativi e la realtà territoriale in cui si va ad operare. Ovviamente, qualora venga rilevata una discordanza tra quanto dichiarato e quanto accertato, - fino alla palese dichiarazione mendace di requisiti inesistenti - si può determinare sia un provvedimento di de-classificazione da parte dell'ufficio Turismo, sia una notizia di reato nel rispetto delle procedure previste dalla normativa competente

Altra forma di controllo può verificarsi a seguito di reclami o segnalazioni, ad esempio, dei turisti che lamentano la non corrispondenza dei servizi o dei requisiti pubblicizzati. In questo caso interviene la Polizia Provinciale, che viene attivata, nel caso di Livorno, in via informatica, attraverso il Servizio di Assistenza al Turista (S.A.T.) che accoglie, inserisce e "smista" i reclami direttamente agli organi competenti che collaborano a questo servizio.

In tali circostanze, si compie rapidamente l'ispezione, senza preavviso. Se vengono rilevate irregolarità, si procede alle contestazioni amministrative di cui alla Legge Regionale ed alla eventuale notizia di reato.

Gli argomenti che sto descrivendo, in maniera sintetica e probabilmente anche un po' sommaria, trovano sicuramente un ampio ed esauriente dettaglio nella presentazione che il maresciallo Martiniello ci ha fatto vedere questa mattina, dove sono contemplate tutta una serie di procedure e di casistiche collegate al complesso quadro normativo. Sono sicuro che è un materiale utilissimo per tutti e spero ci venga inviato insieme agli atti del convegno.

In presenza di una molteplicità di soggetti competenti, la carenza di rapporti tra uffici e una rigida sequenza temporale nell'espletamento delle procedure, certo non garantiscono chiarezza, integrazione e snellimento burocratico, né aiutano l'impresa da un lato e lo sviluppo sostenibile del territorio dall'altro.

Compiuta quest'ultima considerazione, vorrei fare, a questo punto, alcune riflessioni sul tema principale del convegno : le residenze turistico – alberghiere.

Non voglio demonizzare la R.T.A come "falso albergo" perché è una tipologia prevista e disciplinata da fonti normative nazionali: nella legge 217/83 vengono individuate chiaramente quelle che sono le strutture ricettive. Tutte le Regioni riprendono esattamente la descrizione indicata nella legge nazionale. La Regione Toscana ha ritenuto necessario, probabilmente stimolata dalle numerose istanze e preoccupata da una progressiva emersione del fenomeno, adottare una circolare esplicativa che, a parer mio, è sostanzialmente chiara ed esaustiva per quanto attiene le definizioni e gli ambiti di competenze.

Ritengo, anche un po' in controtendenza rispetto ad alcuni interventi che mi hanno preceduto, che la circolare sia corretta e non contestabile dal punto di vista della chiarezza, caso mai, sempre a parer mio, poteva contenere indicazioni maggiori sullo svolgimento delle procedure.

Il quadro normativo è ampio, vario e probabilmente migliorabile, ma sicuramente da applicare con più attenzione; però non vedo, in Toscana, un sistema legislativo così carente da consentire tutte queste scappatoie.

Volutamente non entro nel merito del "frazionamento sì - frazionamento no"; in primo luogo, perché attiene alla legislazione "civilistica" e, poi, perché non ritengo che, in questo momento, sia l'unica soluzione possibile al problema.

Caso mai un "frazionamento" possibile è quello delle quote d'impresa, come è stato detto anche stamani. Si possono acquistare quote di una impresa che dà reddito; si possono anche trarre vantaggi, non esclusivamente monetari, dalla gestione; ma questo è un aspetto complesso da

esaminare con più attenzione e da approfondire con le conoscenze e competenze giuste. Ad esempio, come diceva il capitano della Guardia di Finanza, se il proprietario di quote d'impresa, vuole usufruire come turista della struttura ricettiva di cui è comproprietario, il "vantaggio" deve essere riconoscibile magari in uno sconto, non in un prezzo fuori mercato o in un uso esclusivo, anche temporaneo, dell' appartamento al quale potrebbe corrispondere la quota acquisita.

Le strutture ricettive sono sostanzialmente strutture erogatrici di servizi al pubblico cioè a terzi, a turisti. Non ha importanza che siano denominate : alberghi, residenze turistico alberghiere, case appartamento vacanza, residence o villaggi turistici ecc.. I servizi pubblici erogati sono l'alloggio, l'ospitalità, a volte la ristorazione e quanto altro e come tali devono avere una gestione unitaria.

Come si fa ad erogare un servizio pubblico in presenza di una pluralità di soggetti proprietari? Gli imprenditori e gli avvocati potrebbero avere la risposta pronta, ma sono sicuro che non è così semplice.

Quindi uno degli elementi importanti è la gestione unitaria, come è stato, più volte affermato questa mattina.

La gestione unitaria ha un senso preciso e trova fondamento anche nell'apparato normativo; però non si dimostra facilmente.

Tuttavia ci sono elementi che possono essere verificati, nelle varie fasi del procedimento, già dall'esame delle proposte progettuali delle opere edili, fino a quando l'attività è già in corso. Voglio citare ad esempio la centralità degli impianti energetici (luce, acqua, gas), la conseguente unicità del contratto con le società erogatrici, i contratti di lavoro con il personale che eroga servizi di accoglienza, obbligatori per la tipologia della struttura, ed ancora, in caso di esternalizzazione di servizi, ad esempio, il contratto unico con l'impresa che si occupa delle pulizie.

Ritengo che sia altrettanto importante e fattibile riscontrare l'omogeneità negli arredi delle unità abitative e soprattutto l'assenza di elementi di arredo personali appartenenti ai proprietari di eventuali quote.

Trattando di tipologie che per certi versi possono risultare "ambigue", non nella certezza della norma, ma nelle situazioni di fatto, è inevitabile fare alcune riflessioni sulle "seconde case"...

Il fenomeno della seconda casa si è particolarmente diffuso nei decenni passati, tanto è vero che molti strumenti urbanistici comunali, quando ancora si chiamavano piani regolatori, hanno cercato di arginare la pressante richiesta del mercato; almeno questo è ciò che veniva dichiarato nelle intenzioni degli amministratori, anche se la realtà non sempre ha corrisposto ai buoni propositi.

Le seconde case, comunque non rappresentano, di per sé, un aspetto negativo perché di fatto danno la possibilità di vivere, risiedere, soggiornare, anche per tempi limitati, in zone turisticamente appetibili e hanno costituito, certamente, una risorsa sia economica che sociale per alcuni territori talvolta anche svantaggiati, oltre a manifestare sempre un forte "appeal" per cittadini stranieri.

I problemi emergono quando il "consumo di territorio" è marcato e la proporzione fra residenti effettivi e i vacanzieri è tale da stravolgere le caratteristiche peculiari di un'area e delle sue risorse, soprattutto quelle non rinnovabili, e di conseguenza incide negativamente sulla qualità della vita dei residenti, senza che poi il "ritorno" (in termini economici, occupazionali ecc.) sia sufficiente a giustificare gli interventi.

Da tener presente, anche, gli alti costi di mantenimento della rete di infrastrutture, anche nei periodi di minor frequentazione di questi immobili.

Indubbiamente, rispetto al passato, c'è una maggiore sensibilità e sono disponibili strumenti preventivi di analisi più efficaci; ciò comporta che nella redazione e nella gestione degli strumenti urbanistici ci si debba per forza porre il problema della sostenibilità degli interventi.

Ecco perché - secondo me giustamente - gli strumenti urbanistici debbano limitare e spesso negare

nuovi insediamenti di seconde case, anche in virtù della saturazione di molti territori già compromessi. Ormai il problema è sufficientemente conosciuto e dibattuto. All'interno degli attuali piani strutturali, si fanno delle scelte precise circa l'ospitalità, che sempre più deve avvenire attraverso strutture ricettive, sottoposte ai necessari vincoli di destinazione e con le regole chiare e precise sull'unitarietà della gestione e sulla disponibilità al pubblico per fornire alloggio ed eventuali servizi accessori.

La proposta che a questo punto vorrei avanzare non ha nulla di innovativo, perché, sostanzialmente può essere individuata già nella legge nazionale che istituisce e affida allo Sportello Unico comunale per le Attività Produttive il compito di accogliere le istanze, richiedere e portare a sintesi le istruttorie congiunte.

E' da evidenziare, tuttavia, che la finalità principale del SUAP è quella di assicurare all'imprenditore un unico interlocutore e che lo Sportello può svolgere anche importante funzione informativa sia sui requisiti che deve possedere il richiedente sia sui requisiti relativi all'avvio, all'insediamento alla riattivazione o alla cessazione di un impianto produttivo.

Tuttavia la sua efficacia non è spesso sempre così tangibile, perlomeno mi riferisco alla maggior parte dei Comuni della Provincia di Livorno e a parte della Toscana, dove peraltro è da tempo attiva la rete regionale degli sportelli unici.

La provincia di Grosseto, la provincia di Firenze, come probabilmente altre province, hanno attivato un coordinamento dei SUAP comunali e già questo può essere un importante punto di partenza.

Sostanzialmente quello che mi sento di proporre è soprattutto un nuovo modo di lavorare in comune tra i soggetti competenti, che tra l'altro abbiamo già sperimentato con successo, in Provincia di Livorno, in alcuni casi particolarmente complessi.

Nella fase preventiva istruttoria delle domande ci deve essere una concertazione ampia, diffusa e frequente tra i soggetti che concorrono a rilasciare l'autorizzazione edilizia, l'autorizzazione amministrativa, la classificazione, ecc..

La stessa concertazione deve produrre una informazione chiara ed esaustiva per i soggetti richiedenti, cioè per l'impresa che si propone di diventare struttura ricettiva, sia per l'impresa immobiliare che interviene per costruire.

Sono sicuro che non occorrono particolari stravolgimenti normativi per affermare una "buona pratica" procedurale, si tratta caso mai di migliorare, talvolta creare, flussi di comunicazione costanti e comportamenti trasparenti.

Proviamo a sperimentare sulla costa toscana o nelle altre zone dove il fenomeno è particolarmente sentito, questo "modo di lavorare" tra Provincia, Comune e Asl e affrontiamo insieme fin dall'inizio il problema; probabilmente, soprattutto per quanto riguarda le nuove realizzazioni, potremo scongiurare molti equivoci che fanno danno al territorio e alla sua immagine, alle Amministrazioni e purtroppo anche ai cittadini.

Ho finito; vorrei di nuovo ringraziare calorosamente tutti voi per l'attenzione e, consentitemi anche un ringraziamento alla responsabile dell'ufficio turismo del mio settore che ha dato una "preziosa mano" alla preparazione di questo intervento. Buona serata a tutti.