CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

17/102/CR11/C16

Osservazioni sul testo unificato
"Disposizioni in materia di turismo all'aria aperta e delega al Governo per la semplificazione della normativa sulla realizzazione di strutture ricettive all'aperto"

Va premesso che si apprezza la *ratio* della proposta di legge, di cui si condivide soprattutto l'esigenza di conferire uniformità ed omogeneità, a livello nazionale, alla disciplina del "*turismo all'aria aperta*", settore che certamente merita una normativa organica ed attuale.

Non si può nel contempo non esprimere, tuttavia, perplessità rispetto al fatto che, anziché procedere alla enunciazione di principi generali, la proposta di legge scende in dettagli (sia per i servizi che per le dotazioni) addirittura di tipo regolamentare.

La legge dovrebbe avere contenuti di principio, trattandosi sostanzialmente di una legge delega, mentre sembra affrontare in molte parti aspetti di competenza regionale. Al riguardo pare opportuno richiamare la competenza esclusiva regionale nella materia del turismo ai sensi dell'art. 117 Cost.

A tal fine le Regioni e le Province autonome, nel ribadire il proprio plauso per l'intento del legislatore di conferire organicità ad un tema di forte interesse anche regionale tanto da ritenere necessario l'intervento normativo in commento, pur tuttavia ritengono opportuno chiedere lo stralcio dal testo di tutto ciò che afferisce più propriamente al turismo, materia di loro competenza costituzionale. Se così non fosse, si renderebbe necessario valutare il ricorso alle opportune sedi per chiedere un giudizio di legittimità costituzionale.

Si chiede, pertanto, in particolare, di stralciare seguenti articoli: art. 2 (definizioni), art. 3 (Classificazione e denominazione delle strutture ricettive all'aperto e requisiti comuni), art. 7 (Dotazioni, impianti e gestione dei rifiuti), comma 2 dell'art. 11 (Incentivi e agevolazioni fiscali). Così pure si ritiene che debba essere assolutamente stralciato il rinvio ad un DM del Mibact concernente le caratteristiche delle strutture ricettive all'aperto e la delega al Governo per la semplificazione normativa per la realizzazione delle strutture, che costituirebbe un inutile doppione di quanto già previsto per tutte le strutture ricettive dal D.L.gs n. 222 del 2016 (c.d. SCIA 2).

Viceversa, molti dei temi di competenza statale meritano gli approfondimenti del caso, soprattutto in ordine alle competenze urbanistiche e paesaggistiche.

Si esprimono le seguenti indicazioni di dettaglio:

- con riferimento all'articolo 2 ed all'articolo 11, attesa la doverosa premessa che se ne richiede lo stralcio integrale in quanto dispone materia di competenza regionale, si ritiene che la legge dovrebbe definire cosa si intenda per campeggio municipale "*multifunzionale*", distinguendolo dalle altre strutture ricettive all'aperto, perché la parola "*multifunzionale*" genera equivoci.
  L'articolo 2, inoltre, al comma 1, lett. a) individua due tipologie di strutture ricettive, i campeggi e i villaggi turistici, mentre alcune leggi regionali disciplinano un'ulteriore tipologia di struttura ricettiva all'aria aperta che prevede un'occupazione stanziale delle piazzole da parte di clienti dotati di propri allestimenti. Si precisa, inoltre, che non prevede i "*marina resort*" che ai sensi dell'art. 32 del D.L. n. 133 del 2014 sono "*le strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezza-to*" e come tali "*rientrano nelle strutture ricettive all'aria aperta*";

- all'articolo 2, comma 1, lett. a), laddove si fa riferimento alle caratteristiche delle strutture ricettive all'aperto quali strutture aperte al pubblico, a gestione unitaria, in aree recintate, con la necessaria distinzione tra villaggi turistici e campeggi sulla base della capacità ricettiva prevalente, rispettivamente in unità abitative o in "*allestimenti mobili*", sostituire tale ultimo riferimento con "*piazzole*";

- gli articoli 3 (attesa tuttavia la doverosa premessa che se ne richiede lo stralcio integrale in quanto dispone materia di competenza regionale) e 4 riguardano i requi-siti minimi nonché la definizione delle tipologie di allestimenti che possono essere installate nelle piazzole, uniformi a tutto il territorio nazionale, ed è previsto il rimando ad un decreto ministeriale previa intesa. In prospettiva, può essere positivo e utile che siano definiti criteri condivisi a condizione che siano prese in considera-zione e contemperate le molteplici situazioni presenti nei diversi ambiti territoriali. Questa condizione potrebbe scontrarsi contro realtà eterogene delle diverse artico-lazioni delle strutture ricettive presenti nelle diverse Regioni, aspetto che richiede un significativo approfondimento e studio, in assenza del quale appare difficile procedere;

- desta perplessità la previsione di cui all'articolo 5 poiché inerisce procedure di pianificazione urbanistica già definite da norme nazionali e sopra tutto regionali che peraltro esulano dalle competenze della Commissione turismo e quindi devono essere correttamente rinviate alla Commissione competente;

- l'articolo 6 tratta un aspetto di straordinaria importanza, relativo all'autorizzazione paesaggistica che è necessaria per la realizzazione delle strutture ricettive all'aria aperta. Tenuto conto della competenza dello Stato, si tratta di capire se è possibile ipotizzare un regime diversificato per l'autorizzazione degli allestimenti mobili. Tale questione si pone ancor più per le strutture esistenti relativamente alle quali questo aspetto è sicuramente da affrontare. Ben venga una normale nazionale che contribuisca a chiarire l'argomento. L'articolo è connesso con il 9 che tratta dei complessi ricettivi esistenti. Peraltro appare anacronistico il richiamo al DPR n. 616 del 1977 per quanto riguarda la potestà dei Comuni di regolare le attività edilizie all'interno delle strutture ricettive all'aria aperta;

- per l'articolo 7, di cui si chiede lo stralcio integrale, valgono le considerazioni già formulate per gli articoli 3 e 4 con la precisazione tuttavia che gli aspetti trattati sono riconducibili ad una serie di obblighi (pulizia, raccolta rifiuti urbani, regimenta-zione delle acque, illuminazione delle aree) che le normative regionali già disciplinano ampiamente;

- l'articolo 8 tratta la concessione di aree demaniali ai fini turistici-ricettivi per la realizzazione di strutture ricettive all'aria aperta. A tale riguardo, sembra opportuno ricondurre tale argomento e la relativa disciplina nell'ambito della Commissione competente. L'argomento, infatti, è da tempo al centro di una significativa discussione tra le Regioni, il Governo e l'Unione Europea. Tuttavia, si chiede fin da ora di inserire nel testo unificato all'esame un'indicazione inerente la durata delle concessioni demaniali per complessi ricettivi all'aria aperta che non sia inferiore a trent'anni, reputando una tale durata funzionale all'ammortamento di un investimento consistente quale quello richiesto dalla formazione di un simile impianto. Si rende necessario, quindi, che si preveda una chiara regolamentazione delle questioni legate alle strutture su aree demaniali. Si consideri, inoltre, che una previsione giuridicamente corretta (comma 5), che riconduce la concessione di un'area demaniale per l'esercizio di strutture ricettive all'aperto alla procedura comparativa ai sensi dell'a normativa UE, è contraddetta da una previsione giuridicamente impropria (comma 1), almeno allo stato attuale delle pronunce giurisprudenziali, che riconduce la stessa concessione alle attività di servizi ai sensi del D.L.gs n. 59 del 2010 e della Direttiva Servizi (Dir. 2016/123/CE);

- pare eccessiva la previsione di cui all'articolo 9 che prevede che le Regioni e i Comuni debbano "*motivare singolarmente le ragioni delle eventuali esclusioni*" rispetto alla possibilità di varianti per aree, con diversa destinazione, già in uso dei complessi ricettivi all'aria aperta;

- l'articolo 9, nella prima parte, riguarda la regolarizzazione urbanistica delle strutture esistenti. Il comma 3 prevede la "*possibilità*" di regolarizzare gli aspetti paesaggistici. Non è una disposizione da sottovalutare poiché, come già detto per l'articolo 3, potrebbe rappresentare una possibilità per affrontare situazioni esistenti a cui oggi la normativa di settore non offre molte occasioni di approfondimento. Tuttavia, anche questo articolo ha prevalentemente una connotazione urbanistica e come tale, unitamente agli aspetti turistici, deve essere valutata dalla Commissione competente, anche tenuto conto di quanto disposto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del DPR 6 giugno 2001, n. 380, Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, che non considera fra gli "*interventi di nuova costruzione*", per i quali è richiesto il permesso a costruire, l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali *roulottes*, *campers*, case mobili, quando gli stessi siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore. Si riterrebbe opportuno che la norma proposta chiarisse che il titolare della struttura ricettiva all'aperto e i relativi clienti possono collocare all'interno della struttura previamente autorizzata,

senza necessità di alcun titolo abilitativo, allestimenti mobili e relativi accessori. Tuttavia, si chiede fin da ora di inserire nel DDL in esame un'indicazione di esclusione delle installazioni riconosciute non dotate di consistenza edilizia e perciò non soggette ad autorizzazioni di sorta, dall'ambito di applicazione della procedura per il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche;

- si rende necessario, quindi, ad avviso delle Regioni e delle Province autonome, che la norma della proposta di legge chiarisca definitivamente, senza invadere le disposizioni del richiamato art. 3, comma 1, lett. e), del DPR n. 380/2001, cosa sia soggetto ad autorizzazione o cosa viceversa non lo sia, fornendo in tal modo un dettato chiaro alle Sovrintendenze che, in assenza del quale, potrebbero adottare loro malgrado comportamenti non omogenei sul territorio nazionale. In altri termini, si chiede l'individuazione di proposte chiare in ordine all'autorizzazione paesistica, in particolare esplicitare che l'eventuale autorizzazione paesistica si riferisca esclusivamente al complesso ricettivo e alle strutture ivi presenti per le quali è richiesta specifica autorizzazione edilizia;

- l'articolo 10 riguarda la delega al Governo per la semplificazione della normativa per la realizzazione di strutture ricettive all'aperto. Entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge deve essere adottato un decreto proposto dal Mibact di concerto con il Ministero dell'Ambiente previa intesa con le Regioni e P.A., che dovrebbe avere ad oggetto una semplificazione delle procedure e ad una riduzione degli oneri burocratici. Si tratta di capire come sarà attuata questa norma, ma potrebbe rap-presentare un'opportunità per lo sviluppo e la riqualificazione di questa importante componente dell'offerta ricettiva;

- con riferimento all'articolo 12, attesa la doverosa premessa che se ne richiede lo stralcio integrale in quanto dispone materia di competenza regionale, laddove mantenuta si ribadisce l'opportunità già segnalata per gli articoli 1 e 11 di chiarire in legge le aree di sosta di camper "*multifunzionali*" distinguendole dalle aree attrezzate di sosta temporanea, perché anche in tal caso la parola "*multifunzionale*" genera equivoci;

- l'articolo 13 rappresenta un'anomalia in un testo di legge: si intitola "*gruppo di lavoro per la promozione del turismo all'aria aperta*" e prevede che si costituisca *per legge* un *gruppo di lavoro* (che peraltro è semmai un tavolo di consultazione) da insediarsi (sembra permanentemente) presso il Comitato permanente per la promozione del turismo, che però, seppur previsto dall'articolo 58 del c.d. "*Codice del turismo*", è istituito presso il Mibact con DPCM;

- viste le problematiche sorte in tutta Italia relativamente alla temporaneità degli accessori degli allestimenti mobili, sarebbe opportuno chiarire con questa norma che per i campeggi stagionali nei periodi di chiusura gli allestimenti mobili e i relativi accessori possano restare in campeggio presi in consegna dal titolare;

- il CAPO III e il CAPO IV sono dedicate rispettivamente alle forme di sostegno e di sviluppo del settore nonché alle disposizioni finali;

- in ultimo, non certo per importanza, è auspicio delle Regioni e delle Province autonome che il testo unificato disciplini a livello civilistico i contratti di natura stanziale.

In sintesi, il provvedimento legislativo contiene degli elementi che potrebbero contribuire all'avvio di un processo di riqualificazione del settore delle strutture ricettive all'aria aperta. Tuttavia, rimandando a decreti attuativi contiene indicazioni di dettaglio esagerate che - se approvate - limiterebbero di molto la possibilità che i detti decreti possano relazionarsi con la situazione realmente esistente.

Il provvedimento, inoltre, tratta argomenti che rientrano in competenze che esulano da quelle turistiche riferendosi a norme urbanistiche. Altre norme, in particolare quelle relative agli aspetti paesaggistici e ambientali, sono di competenza nazionale.

Si ritiene, quindi, che il testo debba essere più leggero e limitarsi a definire i termini della delega, creando quindi la possibilità con i decreti attuativi di dare vita ad una disciplina flessibile e capace di agire in materia di sviluppo e riqualificazione delle strutture ricettive all'aria aperta.

Roma, 27 luglio 2017