

1) Introduzione-La pianificazione urbanistica

Come noto, la disciplina della Legge Urbanistica del 1942 aveva come scopo la disciplina dell' *"assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio"* (art. 1), che era previsto si attuasse a mezzo dei piani regolatori e delle norme sull'attività costruttiva edilizia (art. 4).

Essenziale, in questo quadro, quanto previsto dall'art. 7 (così come sostituito dalla legge n. 1187 del 1968), per cui *"il piano regolatore generale deve considerare la totalità del territorio comunale"*, provvedendo alla sua *"zonizzazione"*, cioè alla divisione in zone con la determinazione dei vincoli e dei caratteri da assegnare in ciascuna di esse, ed alle *"localizzazioni"*, indicanti le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale (disposizioni poi completate dal D.M. LL. PP. 2 aprile 1968, n. 1444).

In questo quadro - poi certamente integrato e ampiamente modificato dalla legislazione regionale, ma tuttora riferimento essenziale quanto ai contenuti della pianificazione - rientrava, e rientra tuttora, dunque, anche l'obbligo della previsione dell'inserimento degli alberghi e delle attività ricettive in una o più zone, quelle ritenute più idonee; con una disciplina ad opera degli strumenti di pianificazione urbanistica e, successivamente, anche territoriale, divenuta viepiù importante dopo l'istituzione delle Regioni.

Invero, l'art. 117 della Costituzione aveva attribuito alle stesse -nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato- il potere di emanare norme legislative (e, ex art. 118, di esercitare le relative funzioni amministrative) in materia di *"urbanistica"* e di *"turismo ed industria alberghiera"*: mostrando così il Costituente di considerare già allora lo stretto e necessario collegamento, finalizzato l'uno all'altro, tra le attività ricettive e lo sviluppo del turismo, e la necessità d'una loro considerazione nell'ambito complessivo dell'assetto del territorio.

E la situazione non è sostanzialmente mutata con le modifiche apportate alla Costituzione dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dal momento che, tra le materie di legislazione concorrente, il *"governo del territorio"* ha sostituito l'urbanistica (ricompresa però, con l'edilizia, nello stesso) e, se non sono stati confermati *"turismo ed industria alberghiera"*, la materia è rimasta però, come prima, di competenza regionale, dato che -vista la non espressa riserva alla legislazione dello Stato-, ai sensi del quarto comma del novellato art. 117, tuttora essa *"spetta alle Regioni"*.

E le stesse (anche se, non potendo trattare di tutte, ci si limiterà, in questa sede, a prendere

a riferimento il Veneto) hanno iniziato subito ad operare sul tema sulla base dei principi fondamentali in materia di turismo ed industria alberghiera dettati dalle leggi statali.

Dapprima dalla legge 17 maggio 1983, n. 217 (*“legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell’offerta turistica”*) e, quindi, dalla legge 29 marzo 2001, n. 135, che ha abrogato la prima apportando puntualizzazioni e precisazioni; essa, tra l’altro, aveva stabilito che *“le leggi regionali individuano gli ambiti territoriali turisticamente rilevanti in cui operano le aziende, nonché gli strumenti e le modalità attraverso le quali si attua il loro collegamento funzionale con gli enti locali territoriali”* (art. 4) e che *“nell’ambito delle previsioni dei piani regolatori regionali i Comuni provvedano ad individuare le aree destinate ad attività turistiche e ricettive e a determinare la disciplina di tutela e utilizzazione di tali aree, tenendo conto dei piani di sviluppo predisposti dalle Regioni”* (art. 8).

Le Regioni subito hanno evidenziato l’essenzialità d’una corretta e coordinata disciplina di pianificazione, a tutti i livelli, che tenga conto di tutte le problematiche connesse – anche d’ordine economico e occupazionale- ed oggi, in modo particolare, della necessità di riduzione del consumo del suolo. Rimanendo alle leggi più recenti, che riprendono, però, esigenze fin dalla prima legislazione evidenziate, anche la legge generale urbanistica della Regione Veneto n. 11 del 2004, tra le finalità che, all’art.2, lett. d), indica per gli strumenti di pianificazione, prevede l’*“utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente”*. E, proprio *“in coerenza”* con tale previsione (art. 1), una apposita legge, la L.R. 6 giugno 2017, n. 14, è stata dedicata a dettare *“disposizioni per il contenimento del consumo del suolo”*, con l’obiettivo, *in primis*, ed a conferma dell’importanza della strumentazione urbanistica, che la Regione stabilisca *“criteri, indirizzi, metodi e contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica per programmare, limitare e controllare l’uso del suolo a fini insediativi ed infrastrutturali, per tutelare e valorizzare il territorio aperto e per promuovere la riqualificazione e la rigenerazione degli ambiti di urbanizzazione consolidata”* (art. 3).

Così, e per quanto riguarda la materia che ci occupa, la L.R. n.11 del 2004 prevede che la Regione, nel suo Piano territoriale di coordinamento regionale (PTRC), *“formula i criteri per l’individuazione...degli insediamenti turistico-ricettivi”* (art. 24, 1° co, lett. g); la Provincia, con il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), *“individua, sulla base dei criteri di cui all’art. 24, comma 1, lettera g), gli ambiti per la pianificazione dei nuovi insediamenti...turistico-ricettivi”* (art. 22, 1° co, lett. m); il Piano regolatore comunale si adegua con il PAT alla pianificazione territoriale di livello superiore, *“individua”* le infrastrutture e le attrezzature di maggior rilevanza e *“detta i criteri per gli interventi di*

miglioramento, di ampliamento o per la dismissione delle attività produttive in zona impropria” (art. 13, comma 1).

Già con il primo -vetusto ma tuttora vigente- PTRC con valenza paesistica, adottato dopo la c.d. legge Galasso del 1985 ed in attuazione della stessa (ed approvato con Provvedimento del Consiglio regionale n. 382 del 1992), la Regione Veneto ha dedicato particolare attenzione al turismo (punti 7.4 e 9.4 della Relazione del piano), soffermandosi in particolare sulla “qualificazione dell’offerta ricettiva”, sui campeggi e sugli insediamenti turistici e balneari (non va dimenticato che il Veneto lungo tutto il suo lato orientale si affaccia sul mare), tenendo presente che l’attività turistica “trova comunque un limite nella tutela e conservazione dei beni paesaggistici e ambientali dai quali trae origine: limite cui vanno subordinate le previsioni di intervento”. E con le norme tecniche di attuazione dello stesso, ha dettato (art. 43) direttive “per le politiche urbanistiche nei comuni turistici” in base alle quali, “in relazione all’incremento o alla stabilizzazione delle presenze turistiche, in sede di formazione di nuovi strumenti urbanistici e di variazione di quelli vigenti, i Comuni adottano politiche di difesa del patrimonio turistico e di incremento della dotazione di *standard* necessari a soddisfare la domanda, definendo la loro vocazione turistica in base agli indici” (pur per vero ormai ampiamente superati) “del quadro B”; esso impone ai Comuni di autoriconoscersi ed autoricomprendersi nelle direttive regionali da seguire che per ciascuna fattispecie sono diverse, e distinguono tra centri “maturi dinamici”, “maturi obsoleti”, “della seconda casa” e “potenziali”.

Quindi, con il nuovo PTRC, adottato con D.G.R. n. 372 del 17 febbraio 2009 (cui con variante parziale adottata con D.G.R. n. 427 del 10 aprile 2013 è stata attribuita valenza paesistica), ha fissato dei nuovi “criteri per l’individuazione...degli insediamenti turistico ricettivi” (art. 45), da seguirsi da Province e Comuni “al fine di contrastare il fenomeno della dispersione insediativa”: ma di questo piano si sono perse le tracce, essendosi da tempo arenato nelle secche della politica e della burocrazia.

2) La pianificazione turistica

Le attività turistiche e alberghiere, anche in sede normativa – stante il D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160, recante disciplina dello Sportello unico per le attività produttive, art. 1, co. 1, lett. i) – oltrechè giurisprudenziale, sono oggi pacificamente fatte rientrare nelle “attività produttive” e l’art. 7 della legge 29 marzo 2001, n. 135 (“*Riforma della legislazione nazionale del turismo*”, come l’art. 4 del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, “*Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo*”), definiscono, così,

*“imprese turistiche” (art. 4) quelle che “esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l’intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell’offerta turistica”; mentre l’art. 5 della legge 217/1983 aveva considerato tali “quelle che svolgono attività di gestione di strutture ricettive ed annessi servizi turistici”. Sempre il citato art.7 precisa che per “attività ricettiva...si intende l’attività diretta alla produzione di servizi per l’ospitalità esercitata nelle strutture ricettive” (art. 8). La stessa disposizione individua, quindi, *nominatim* e definisce, a partire dagli alberghi (“esercizi ricettivi aperti al pubblico, a gestione unitaria, che forniscono alloggio, eventualmente vitto ed altri servizi accessori”), tutti i tipi di strutture ricettive: alberghiere e paralberghiere, extralberghiere, all’aperto, di mero supporto.*

L’avvio e l’esercizio di ciascuna di esse è soggetta a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), di cui all’art. 19 della legge n. 241 del 1990, ai sensi dell’art. 16 del D.Lgs. n. 79/2011 ; essi inoltre -va notato, in modo particolare anche in relazione a quanto prima evidenziato- sono espressamente soggetti, tra l’altro, *“al rispetto delle norme urbanistiche, edilizie, ambientali” nonché “dei beni culturali e del paesaggio”*: e, quindi, *in primis*, a quanto stabiliscono i piani paesistici e quelli urbanistici e territoriali che, stando all’art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, devono essere adeguati ai primi.

I principi delle leggi statali sono stati ovviamente seguiti, ove più ove meno, dalle leggi regionali. In Veneto, in particolare, dopo che già con L.R. 4 novembre 2002, n. 33, era stato approvato un *“Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo”*, è stata approvata una nuova legge regionale, la n. 11 del 14 giugno 2013 (*“Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto”*), che solo in parte ha abrogato il precedente T.U. e che (art. 1) *“riconosce il ruolo strategico del turismo per lo sviluppo economico ed occupazionale”* e ribadisce che le strutture ricettive *“devono essere conformi”* alle prescrizioni urbanistiche ed edilizie (art. 23).

Ma introduce anche un nuovo *“strumento di pianificazione”*, di durata triennale, e relativo alle *“strategie, regionali, per lo sviluppo economico sostenibile del turismo”*, che, tra l’altro, individua *“il quadro dell’offerta turistica, delle risorse turistiche regionali e l’analisi della domanda e delle previsioni sull’evoluzione delle potenzialità turistiche”* nonché *“gli obiettivi e le strategie dell’attività regionale, da attuarsi anche mediante piani strategici”* (articoli 6 e 19). In attuazione di questo, la Giunta regionale approva poi un *“piano turistico annuale”* che individua *“le linee d’azione, i riferimenti programmatici e gli ambiti di operatività”* -con ovvie conseguenze anche sui piani urbanistici- *“a cui devono far riferimento gli enti locali”* (art. 7).

E, viste le significative caratteristiche storico-artistiche che contraddistinguono così numerosi edifici in Veneto, l'art. 31 della legge regionale 11 del 2013^[1] ha opportunamente stabilito anche che, con il provvedimento con cui la Giunta regionale individua i requisiti di classificazione delle strutture ricettive, in conformità alla normativa nazionale, venga definita anche *“una specifica disciplina per la classificazione delle strutture ricettive alberghiere situate in Ville Venete od in altri edifici di pregio storico oggetto dei vincoli”* apposti ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

3) Il vincolo alberghiero

Come poc'anzi rilevato, i Comuni debbono, ai sensi dell'art. 7 della Legge Urbanistica e del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 (e poi delle legislazioni regionali), suddividere il loro territorio in zone, fissando, per ciascuna di esse, vincoli e caratteri.

Ben potrebbero gli enti locali prevedere anche sottozona a destinazione alberghiera: e per esse indicare vincoli alberghieri che ne stabiliscano l'immodificabilità della destinazione.

Diverso, però, è il caso che i Comuni prevedano, senza limiti, tali vincoli su singoli edifici o, al contrario, su tutti gli immobili a destinazione alberghiera in qualsivoglia zona essi siano siti: con tutte le conseguenze anche in ordine al rispetto dei principi di libertà di impresa e del diritto di proprietà fissati dagli articoli 41 e 42 della Costituzione.

In passato, il R.D.L. 2 gennaio 1936, n.274, convertito nella legge 24 luglio 1936, n. 1692, per “soddisfare le esigenze del movimento turistico nazionale”, aveva stabilito che alberghi, pensioni e locande a tale uso destinati, non potessero essere venduti o locati per usi diversi.

Tale imposizione era peraltro limitata agli immobili già esistenti ed avrebbe dovuto venir meno il 31 dicembre 1940. In realtà, con leggi successive, di volta in volta non solo il vincolo venne esteso a qualsiasi contratto avesse riguardato l'immobile ma fu altresì allargato agli edifici costruiti in epoca posteriore a quella in origine stabilita, senza limiti temporali.

La Corte Costituzionale, con la sentenza 28 gennaio 1981, n. 4, allora intervenne: non dichiarando incostituzionale il vincolo come tale ma la sua durata di fatto *sine die*.

Con la legge quadro sul turismo, la legge n. 217 del 1983, fu quindi stabilito (art.8) che *“ai fini della conservazione e della tutela del patrimonio ricettivo, in quanto rispondente alle finalità di pubblico interesse e della utilità sociale”*, fossero le Regioni, *“con specifiche leggi”*, a sottoporre a vincolo di destinazione le strutture ricettive. Ai Comuni veniva affidato

il compito di *“individuare le aree destinate ad attività turistiche e ricettive”* e, una volta entrate in vigore le specifiche leggi regionali di vincolo, di adeguarvi i propri strumenti urbanistici.

Abrogata la L. 217 del 1983, le leggi successive non parlarono più di vincolo alberghiero: ma pacificamente si ritenne che, viste le attribuzioni in materia loro affidate dalla Costituzione, le Regioni potessero continuare a prevedere, con legge, la possibilità di vincoli. La giurisprudenza subito chiarì, però, che avrebbero dovuto essere rispettati i “paletti” posti nel 1981 dalla Corte Costituzionale e che, quindi, i vincoli possono essere apposti solo per garantire che l’attività economica ricettiva sia individuata a fini sociali e in ogni caso, con limitazioni di tempo e verifiche che ne facciano constatare la permanente utilità. In sostanza, il rispetto del canone di temporaneità e di modificabilità del vincolo di destinazione d’uso alberghiero, lungi dall’essere una possibilità liberamente valutabile dal legislatore regionale, appartiene alla stessa ragion d’essere della istituzione e deve ritenersi a questo intrinseco.

4) I permessi di costruire in deroga agli strumenti urbanistici

La rigidità degli strumenti di pianificazione e la difficoltà di modificarli in tempi brevi con varianti agli stessi, anche laddove ne apparisse chiara la necessità od opportunità (e basti pensare, ad esempio, nella materia che ci occupa, a miglioramenti alberghieri che si imponessero, in taluni casi, anche per le mutate e accresciute esigenze della clientela) ha indotto da tempo il legislatore a prevedere la possibilità di rilascio di titoli edilizi in deroga agli strumenti urbanistici.

Già l’art. 3 della legge 21 dicembre 1955, n. 1357, prevedeva che *“il rilascio di licenza edilizia”* da parte del Sindaco *“in applicazione di disposizioni”*, anche contenute negli stessi piani, *“le quali consentono ai Comuni di derogare”* -per singoli casi- *“alle norme di regolamento edilizio e di attuazione dei piani regolatori”*; tale rilascio era subordinato anche *“al preventivo nulla osta della Sezione urbanistica regionale nonché della Soprintendenza ai Monumenti”*, ove richiesto.

E si pensi poi all’art. 41 *quater* della Legge Urbanistica (abrogato solo nel 2001 dall’art. 136 del T.U. dell’edilizia) che affermava che *“i poteri di deroga previsti da norme di piano regolatore e di regolamento edilizio”* -e dunque evidente risultava l’essenzialità delle previsioni dettate dal PRG stesso e già volute dal Consiglio Comunale- *“possono essere esercitati limitatamente ai casi di edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico e*

sempre con l'osservanza dell'art. 3 della legge 21 dicembre 1955, n. 1357. L'autorizzazione è accordata dal Sindaco previa deliberazione del Consiglio Comunale".

I singoli interventi per cui poteva essere richiesta deroga, e per i quali il Sindaco avrebbe potuto esprimersi positivamente in modo conforme alla previa deliberazione del Consiglio Comunale (cioè dell'organo competente all'adozione del PRG e titolare della funzione pianificatoria locale), riguardavano però solo gli edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico": e la giurisprudenza di allora non riteneva rientrassero tra gli stessi gli alberghi. Di tale avviso era anche il Ministero dei Lavori Pubblici, che, con circolare 1 marzo 1963, aveva affermato che "per edifici di carattere pubblico debbono intendersi quelli destinati all'uso pubblico. In tale categoria *non possono rientrare gli edifici ad uso di albergo*, perché il carattere pubblicistico non può attribuirsi ad un albergo di impresa privata, quale sia l'importanza turistica del Comune".

Lentamente la giurisprudenza cominciò però a mutare avviso e così fece lo stesso Ministero dei Lavori Pubblici, che, con la circolare n. 3210 del 28 ottobre 1967, precisò che "sono edifici ed impianti di interesse pubblico quelli che, indipendentemente dalla qualità dei soggetti che li realizzano -enti pubblici o privati- siano destinati a finalità di carattere generale, sotto l'aspetto economico, culturale, industriale, igienico, religioso etc. (ad esempio...alberghi, impianti turistici...)".

Con l'approvazione del Testo unico dell'edilizia, n. 380 del 2001, fu poi abrogata la normativa precedente ed introdotta una nuova disposizione (l'art. 14) espressamente dedicata al "*permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici*", senza più la necessità di previa previsione *ad hoc* del piano.

Oggi, dunque, non più il Sindaco, ma, *ex art. 13*, il competente dirigente comunale, può rilasciare il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici: ma sempre "*esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico*" - tra i quali dunque per indirizzo ormai risalente rientrano pacificamente gli edifici a destinazione alberghiera - "*previa deliberazione del Consiglio Comunale*"; tale organo rimane, dunque, il perno della pianificazione che, in questi singoli casi (si parla di "micropianificazione") esercita con piena discrezionalità.

La deroga, però, precisa l'art. 14, comma 3, "*può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi,...fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n.1444*" (anche se, al riguardo, va tenuto conto del fatto che l'art. 30 del c.d. "decreto del fare", il D.L. 21

giugno 2013, n. 69, convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98, ha consentito alle Regioni di derogare, con proprie leggi e regolamenti, anche ai parametri del D.M. del 1968).

E non basta. L'art. 17 del c.d. decreto Sblocca Italia, il D.L. 12 settembre 2014, n. 133, convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164, ha integrato l'art. 14 del T.U. degli enti locali introducendo nello stesso il comma 1 *bis*, in base al quale, per gli interventi di ristrutturazione edilizia –e il decreto, poi modificato in sede di conversione, si riferiva addirittura anche alla ristrutturazione urbanistica-, il permesso di costruire può essere consentito in deroga anche alle destinazioni d'uso, purché non comporti un aumento della superficie coperta.

Ma v'è di più. Prima ancora del decreto Sblocca Italia, con l'art. 5 del c.d. Decreto Sviluppo (D.L. 70/2011, convertito con legge 106/2011), al fine della riqualificazione e della razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, era stato imposto alle Regioni di adottare entro 60 giorni leggi atte a favorire tali obiettivi, anche con interventi che prevedano *“l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari”*.

In caso le Regioni non avessero rispettato tale breve termine (come per lo più è avvenuto), si sarebbe direttamente applicato l'art. 14 del T.U. dell'edilizia: e, quindi, sia pur con il limite (non certo chiaro) della compatibilità o complementarietà, la deroga anche per la destinazione d'uso è ammessa pure al di fuori dell'ipotesi di ristrutturazione edilizia.

Orbene, anche con riferimento a tali novità legislative, la giurisprudenza pare ormai (quasi) consolidata nell'ammetterne l'applicabilità agli interventi collegati alle attività ricettive, dato che le strutture alberghiere offrono un servizio alla collettività che è caratterizzato da una pubblica fruibilità e che soddisfa un'importante e rilevante esigenza della collettività stessa.

5) Lo Sportello unico per le attività produttive

Fermo restando che per l'individuazione dei titoli abilitativi, laddove necessari, anche in ordine agli interventi da effettuarsi su immobili destinati ad attività turistico-ricettiva, è necessario far riferimento a quanto disposto, oltreché dall'art. 3, dal Titolo II della Parte I del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (articoli 6 e seguenti) e successive plurime modifiche ed integrazioni, va ricordato che –giusta il disposto, da ultimo, dell'art. 1, lett. i), del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (*“Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina*

sullo sportello unico delle attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) - le attività turistiche e alberghiere rientrano espressamente tra le attività produttive.

Si impone, allora, qualche cenno anche in ordine a quanto previsto - fin dal 1998, allorché venne istituito dal D. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (cd. legge Bassanini), più volte poi modificato - dalla normativa di rango primario e secondario in ordine allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP), struttura di raccordo tra Amministrazioni, con finalità di accelerazione e concentrazione dei procedimenti. Lo stesso, invero, *"fatte salve le forme di semplificazione più avanzata previste dalle specifiche discipline regionali"* (art. 17 D. lgs. 23 maggio 2011, n. 79: Codice del turismo), per ogni attività soggetta alla disciplina della SCIA - tra cui, come si ricordava prima, anche *"l'avvio e l'esercizio delle strutture turistico-ricettive, fermo restando il rispetto delle norme urbanistiche, edilizie, ambientali, culturali e paesaggistiche"* (art.16 D.lgs. 79/2011) - a livello comunale è l'*"unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi"* e quelli relativi alle azioni di *"localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività"* (art.2 del D.P.R. 7 settembre 2010, n. 160). Non solo: lo SUAP è l'*"unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte nel procedimento"* (art. 1, co. 1, lett. m), ed il procedimento unico per l'esame delle istanze presentate è particolarmente celere, dovendo, di norma, entro 30 giorni, essere adottato il provvedimento conclusivo.

E particolarmente significativo è il disposto dell'art. 8 (rubricato *"Raccordi procedurali con strumenti urbanistici"*) del D.P.R. n. 160 del 2010, laddove stabilisce che *"nei Comuni in cui lo strumento urbanistico non individua aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individua aree insufficienti, fatta salva l'applicazione della relativa disciplina regionale, l'interessato può richiedere al responsabile del SUAP la convocazione della conferenza di servizi... in seduta pubblica. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio Comunale, ove esistente, che lo sottopone alla valutazione del Consiglio nella prima seduta utile"*.

La legge regionale veneta 31 dicembre 2012, n. 55 (art. 2), ha, inoltre, previsto ulteriori semplificazioni. Così, non configurano variante allo strumento urbanistico generale, e possono essere soggetti al procedimento unico, gli interventi di ampliamento di attività

produttive *“indispensabili per adeguare le attività ad obblighi derivanti da normative regionali, statali o comunitarie, sino ad un massimo del 50 per cento della superficie esistente e comunque non oltre 100 mq. di superficie coperta”*.

Ed in deroga allo strumento urbanistico generale sono soggetti al procedimento unico, previo parere del Consiglio Comunale, -che, se non reso entro 60 giorni, si intende positivo- *“gli interventi che comportano ampliamenti di attività produttive in difformità dallo strumento urbanistico purchè entro il limite massimo dell’80 per cento del volume e/o della superficie netta/lorda esistente e, comunque in misura non superiore a 1.500 mq.”*; tra i quali quindi, sicuramente anche l’edilizia turistico ricettiva.

6) Il mutamento d’uso urbanisticamente rilevante

Si è poc’anzi parlato di deroghe anche in tema di mutamenti d’uso.

Ebbene, l’art. 17 dello “Sblocca Italia” del 2014 ha introdotto nel Testo unico dell’edilizia un nuovo articolo, il 23 *ter*, espressamente dedicato a disciplinare il *“mutamento d’uso urbanisticamente rilevante”*.

Recependo (definitivamente?) la distinzione tra mutamento d’uso “strutturale” (con effettuazione di opere) dell’immobile e “funzionale” (senza opere), la norma ha stabilito che 5 sono le categorie in cui possono rientrare gli immobili: a) residenziale; a *bis*) *turistico-ricettiva*; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

Ha quindi assunto una sua precisa individuazione e classificazione anche la categoria turistico-ricettiva (che, illogicamente, il decreto legge, prima della conversione, aveva accorpato con la destinazione residenziale).

Orbene, l’art. 23 *ter* considera ora mutamento d’uso *“ogni forma di utilizzo”* -espressione indubbiamente ampia- *“dell’immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorchè non accompagnata dall’esecuzione di opere edilizie, purchè tale da comportare l’assegnazione dell’immobile o dell’unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale”* (e l’aggettivo pare superfluo ed anzi impropriamente usato, dato che con lo stesso si è sempre fatto riferimento al solo mutamento d’uso senza opere) tra quelle sin ora indicate. Ed in caso di destinazione mista, ha precisato che la destinazione d’uso *“è quella prevalente in termini di superficie utile”*.

La disposizione è dal comma 3 definita come normativa di principio: ma ciò pare

contraddetto dal fatto che la definizione e la distinzione tra categorie è operata “salva diversa previsione da parte delle leggi regionali” (comma 1), anche se -ulteriore contraddizione- è stato previsto l’obbligo per le Regioni (comma 3) di adeguare la propria legislazione ai principi di cui all’art. 23 *ter* entro 90 giorni, pena l’applicazione diretta delle disposizioni dell’articolo stesso.

Da notare che -sempre “*salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali*” - “*il mutamento della destinazione d’uso all’interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito*”: sicchè pare di doversi ritenere che in tal caso si rientri nell’ambito dell’attività edilizia libera di cui all’art. 6 del Testo Unico.

Significativo è, in ogni caso, ai fini del tema di cui si tratta, che sia stata individuata l’autonoma categoria turistico-ricettiva. Anche perché tutt’altro che infrequenti sono, ad esempio, specie in questi tempi di crisi, i casi di cambi di destinazione d’uso da alberghiero a residenziale: che, come ripetutamente evidenziato in giurisprudenza, costituiscono lottizzazione abusiva ogniquale volta vengono alienate singole unità allorchè non sussista un’organizzazione imprenditoriale preposta alla gestione dei servizi comuni e alla concessione in locazione dei singoli appartamenti compravenduti secondo le regole comuni del contratto d’albergo, atteso che in tale ipotesi le singole unità perdono l’originaria destinazione d’uso alberghiero per assumere quella residenziale.

E chiaro è che la modifica della destinazione d’uso ha influenza pure in ordine al titolo abilitativo che necessita per gli interventi effettuandi.

7) Le strutture ricettive all’aperto

Già più sopra si era evidenziato come, in considerazione del fatto che il Veneto lungo tutto il suo lato orientale si affaccia sul mare, il PTRC con valenza paesistica, fin dal 1992, abbia considerato con particolare attenzione i campeggi e gli stabilimenti turistici balneari.

Con la più volte menzionata L.R. 14 giugno 2013, n. 11 (“*Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto*”), così come modificata dalla L.R. 27 giugno 2016, n. 18, si sono poi definite -fissandone le regole d’esercizio con le D.G.R. nn. 1000 e 1001 del 2014- le “*strutture ricettive all’aperto*”, divise in quattro categorie.

Si tratta dei *villaggi turistici* (con capacità ricettiva in unità abitative o allestimenti mobili installati dai turisti e in misura residuale dal titolare); degli *allestimenti mobili*, “installati

sulle apposite piazzole dal titolare della struttura o dai turisti, quali tende, roulotte, camper, caravan e case mobili”, definiti “*campeggi o camping*” quando la loro ricettività totale o prevalente sia in allestimenti mobili installati dai turisti; dei *marina resort*, strutture organizzate per la sosta ed il pernottamento di turisti all’interno delle proprie unità di diporto.

Orbene, con riferimento agli stessi, l’art. 3 del Testo unico dell’edilizia (comma 1, lett. e.5), nel dare le “definizioni degli interventi edilizi”, aveva ricompreso tra di essi come “*interventi di nuova costruzione*” anche “*l’installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee*”.

E quanto al titolo abilitativo richiesto (la rubrica dell’articolo concerne gli “interventi edilizi”), già nel 2010, con la sentenza n. 278 del 22 luglio, la Corte Costituzionale aveva chiarito che il “discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è dato dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell’intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso”.

Ma l’art. 41, quarto comma, del c.d. “decreto del fare”, il D.L. 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, aveva aggiunto al co. 1, lett. e.5 dell’articolo 3 del T.U. edilizia le parole: “*ancorchè siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all’interno di strutture ricettive all’aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti*”.

Di qui il ricorso della Regione Veneto alla Corte Costituzionale, in quanto il legislatore statale aveva disciplinato nel dettaglio –a discapito delle competenze regionali – un’attività di *presunta* trasformazione del territorio. E la Corte, con la sentenza 24 luglio 2015, n. 189, accogliendo il ricorso, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del quarto comma dell’art. 41 del D.L. n. 69 del 2013.

Tale norma, invero, “nella parte in cui stabilisce che costituiscono interventi di nuova costruzione l’installazione di manufatti leggeri anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, <<ancorchè siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all’interno di strutture ricettive all’aperto, in conformità alla normativa di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti>>, estende, con norma di dettaglio, l’ambito oggettivo degli <<interventi di nuova costruzione>>, per i quali è

richiesto il permesso di costruire. Essa in specie individua... specifiche tipologie d'interventi edilizi, realizzati nell'ambito delle strutture turistico-ricettive all'aperto, molto peculiari, che peraltro contraddicono i criteri generali (della trasformazione permanente del territorio e della precarietà strutturale e funzionale degli interventi) forniti, dallo stesso legislatore statale, ai fini dell'identificazione della necessità o meno del titolo abilitativo. In tal modo, la norma impugnata sottrae al legislatore regionale ogni spazio di intervento, determinando la compressione della sua competenza concorrente in materia del governo del territorio, nonché la lesione della competenza residuale del medesimo in materia di turismo, strettamente connesso, nel caso di specie, alla prima".

Così, dunque, in modo molto chiaro, la Corte Costituzionale ha risolto il problema, con una pronuncia dalla quale si può inferire che *non* sono riconducibili agli interventi di nuova costruzione quei manufatti leggeri e simili che "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". In tal caso la realizzazione del singolo manufatto, roulotte, camper o altro, dovrà ritenersi libera in quanto compresa all'interno di una struttura ricettiva già complessivamente autorizzata.

8) Conclusioni

Da quanto sopra esposto, chiara, credo, emerga la complessità della materia nonostante –e forse anche per- le spesso solo asserite "semplificazioni" che vuoi la normativa statale che quella regionale continuano ad apportare. In realtà la materia si presenta assolutamente multiforme e sarebbe quantomai opportuno una sorta di testo unico di riferimento, anche solo a livello regionale, che contenesse anche il regime urbanistico edilizio delle attività urbanistico-ricettive, in modo da offrire agli operatori del settore, sempre più numerosi, un quadro organico della materia. Non vi è dubbio poi, che, considerata la pregevolezza paesaggistica ambientale di molta parte del territorio veneto (oltre che dell'intera Nazione), per tale motivo causa di nuovi investimenti turistico ricettivi, una spinta alla valorizzazione della materia, e un aiuto al suo riordino, potrebbe venire dall'attuazione della nuova pianificazione paesaggistica, con il coinvolgimento di Stato e Regione, ma anche dei Comuni, primi interpreti del futuro del proprio territorio.

E non so se a ciò sia di giovamento –il dubbio è lecito- che, con Decreto Legge approvato il 2 luglio scorso dal Consiglio dei Ministri (che evidentemente, visto l'articolo 77 della Costituzione, ha ritenuto il cambio un caso straordinario di necessità ed urgenza!) siano

state trasferite al Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali le funzioni sino ad ora esercitate dal Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo in materia di turismo, con conseguente cambio della denominazione dei due Ministeri.

Come è stato acutamente osservato (Paola Lombardi), “è decisamente netta la sensazione che, se tanto le regole quanto le procedure fossero più semplici anziché solo semplificate” tutto diverrebbe più facile”.

Chi vivrà vedrà. Speriamo di vivere abbastanza per vedere.

Marino Breganze de Capnist

* Relazione al XXVIII Convegno annuale dell’Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, sul tema : *“La dimensione giuridica del turismo: dal territorio al mercato, al web”* (Cortina d’Ampezzo, 6 luglio 2018). Si procederà in sequenza alla pubblicazione degli ulteriori interventi.

[1] Così come integrato dall’art. 20 della L.R. 27 giugno 2016, n. 18, contenente “disposizioni di riordino e semplificazione normativa” in svariate materie, tra cui il turismo