



Trento, 18 settembre 2024

OGGETTO: disegni di legge n. 27 'Disciplina degli alloggi ad uso turistico: modificazioni della legge provinciale sulla ricettività turistica 2002, della legge provinciale per il governo del territorio 2015 e di altre disposizioni connesse' (proponente consigliere Degasperi) e n. 39 'Misure di contenimento delle locazioni brevi e turistiche in favore di quelle residenziali ordinarie: modificazioni della legge provinciale sulla ricettività turistica 2002, dell'articolo 57 della legge urbanistica provinciale 2008, dell'articolo 8 della legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14 e dell'articolo 15 della legge provinciale sulla promozione turistica 2020' (proponenti consiglieri Zanella, Calzà, Parolari, Maestri, Manica, Demagri, Coppola): espressione orientamenti in vista dell'audizione con la Seconda Commissione permanente.

Seduta di data: 18 settembre 2024

Progressivo: 71/2024

Inizio seduta: ore 15.19

Fine seduta: ore 16.23

Punto odg: 1

Inizio trattazione: ore 15.19

Fine trattazione: ore 16.23

Votazione: nessuna

Presenti (23): Barozzi Stefano, Bernard Ivo, ing. Betta Alessandro, Bisoffi Stefano, arch. Bortoli Michele, arch. Brugnara Andrea, Cereghini Michele, ing. Depaoli Daniele, ing. Fantini Francesco, geom. Galvan Enrico, dott. Gianmoena Paride (Ville di Fiemme), dott. Ianeselli Franco, Linardi Valerio, dott. Montibeller Mirko, arch. Mucchi Ruggero, Noletti Michela, Oss Emer Roberto, ing. Perli Alberto, Puecher Luca, Redolfi Giacomo, dott.ssa Santi Cristina, Stonfer Vittorio, Tasin Renato.

Assenti (8): Beretta Gianni, dott. Comperini Cristian, avv. Detomas Giuseppe, dott. Gianmoena Paride (CCT), Marocchi Giuliano, Pellizzari Ketty, Rech Michael, arch. Robol Giulia.

Il Consigliere Cereghini Michele entra in Aula ad ore 15.25

Dichiarazioni a verbale:

- nessuna
- vedi allegato

Nota: Nel corso della discussione sono emersi alcuni orientamenti, come indirizzi al Presidente per la consultazione concessa dalla Seconda Commissione permanente del Consiglio provinciale, in relazione ai disegni di legge indicati in oggetto.



Essi concentrano, in particolare, l'attenzione sull'utilizzo del patrimonio abitativo esistente per finalità di locazione turistica, prefiggendosi l'obiettivo di disincentivare sostanzialmente tale utilizzo, ed in tal modo di favorire una reimmersione degli immobili nel mercato delle locazioni a lungo termine, per finalità residenziali.

Tali iniziative muovono, pertanto, entrambe dalla volontà di fornire una risposta, alla situazione di difficoltà nell'accesso alla casa, soprattutto da parte della popolazione residente e dei lavoratori stagionali, che appare interessare porzioni sempre più ampie del territorio (non soltanto i comuni che tradizionalmente registrano una elevata pressione turistica, ma anche i poli urbani ed i comuni di cintura rispetto agli stessi), e fasce sociali sempre più larghe (ponendo in una condizione di espulsione dal mercato anche nuclei familiari con una condizione economica ben più elevata rispetto alle soglie di accesso alle tradizionali misure di edilizia pubblica). Un fenomeno, quello dell'acuirsi delle difficoltà nell'accesso alla casa, che – pur non risultando ad oggi effettivamente mappato nella sua estensione e distribuzione geografica – è distintamente avvertito dalle Amministrazioni locali, sia in termini di incrementata richiesta di accesso a sostegni di tipo sociale, che di difficoltà di reperimento di figure professionali, riportate sia dagli operatori del mercato privato, che avvertite nell'ambito dei servizi essenziali gestiti o governati dai Comuni, e spesso riconducibili alle condizioni proibitive del mercato immobiliare locale, il quale non consente la ricollocazione di lavoratori provenienti da altri territori e induce, anche, le giovani famiglie ad allontanarsi dai luoghi di provenienza.

Nella Legislatura corrente, il Consiglio provinciale ha già adottato alcune misure di carattere puntuale per tentare di rispondere a tale esigenza: si pensi, ad esempio, agli interventi effettuati per semplificare la conversione, temporanea e definitiva, degli alberghi dismessi a finalità di alloggio per lavoratori, oppure agli interventi di potenziamento del contributo integrativo all'affitto ed ai sostegni per il risanamento di immobili ai fini locativi, introdotti con il recente assestamento di bilancio provinciale. Altri spunti di intervento sono stati avanzati da parte del Consiglio delle autonomie locali, già nell'ambito del proprio documento di priorità per la corrente Legislatura, consegnato alla Giunta provinciale nel febbraio scorso, nonché condiviso anche con la Prima Commissione permanente del Consiglio provinciale, nell'iter di formazione della Strategia provinciale: dall'opportunità di sostenere nuove iniziative di housing sociale, alla introduzione di forme di garanzia a favore di chi intenda porre i propri alloggi sul mercato delle locazioni a lungo termine, fino a strumenti di vincolo o incentivazione urbanistica di operazioni che consentano la riconversione del patrimonio edilizio esistente ed inutilizzato, a finalità di residenza ordinaria, ed a progetti di riqualificazione, anche attraverso l'iniziativa pubblico-privata, del patrimonio pubblico dismesso.

Si tratta, in sintesi, di un tema tanto ampio quanto di urgente trattazione, rispetto al quale l'auspicio è che possano essere trovate, a seguito di un opportuno percorso di ascolto ed analisi del fenomeno, soluzioni organiche ed ampiamente condivise. La vastità e la complessità della tematica chiama, infatti, l'Autonomia provinciale ad un intervento su più fronti, tramite l'impiego coordinato di strumenti che afferiscono a più ambiti di competenza.

In questo senso, riteniamo che il contributo apportato dai disegni di legge in oggetto debba confluire in un percorso di approfondimento, da condurre con il coinvolgimento trasversale degli Assessorati provinciali competenti in materia di territorio, urbanistica, turismo, politiche per la casa ed enti locali, nonché con i



rappresentanti delle Autonomie locali, con le parti sociali e con i soggetti rappresentativi del sistema turistico provinciale. In occasione dei recenti confronti, avuti con l'Assessore all'artigianato, commercio, turismo, foreste, caccia e pesca, Roberto Failoni in merito all'implementazione della BDNSR e del codice CIN, è stato condivisa la necessità di un'analisi puntuale della situazione degli alloggi presenti sull'intero Trentino, anche attraverso una raccolta dati a cui i comuni si sono resi disponibili a partecipare. Sulla base degli elementi raccolti, così come condiviso con l'Assessore Failoni, sarà poi necessario creare un gruppo di lavoro con tutti gli attori interessati, per giungere in tempi brevi ad una riforma a 360 gradi, che tocchi il tema della residenza ordinaria, la ricettività turistica, le questioni urbanistiche e i conseguenti adempimenti di natura fiscale.

Venendo allo specifico ambito di intervento, entro cui si colloca il merito delle proposte normative in esame, si osserva che le stesse intervengono nella materia delle locazioni turistiche, agendo essenzialmente attraverso quattro leve: la revisione della normativa in materia di ricettività extra-alberghiera, gli interventi in materia urbanistico-edilizia, quelli di carattere tributario, e le iniziative di potenziamento delle verifiche sul rispetto della normativa di settore. Proprio nell'ottica di fornire, in questa sede, un primo contributo rispetto ad una riflessione che dovrà, probabilmente, svilupparsi ulteriormente, si offrono le seguenti considerazioni di ordine generale, e pertanto valide per entrambi i disegni di legge, in relazione ai suddetti ambiti di intervento.

Più in generale, se può esser senz'altro vero che una quota di abitazioni sia sta, in anni recenti, distolta dal mercato delle locazioni ordinarie per essere immessa nell'ambito della ricettività turistica, occorre osservare che l'introduzione di disincentivi o limitazioni a tale pratica non dà, di per sé, garanzia che tale patrimonio possa essere, da parte dei proprietari, riconvertito alle esigenze alloggiative della popolazione residente, tenuto conto che la preferenza per la locazione turistica trova fondamento, non soltanto nell'opportunità di un maggiore introito, ma dalla percezione di un minore rischio di non rientrare in possesso dell'immobile, a seguito della possibile morosità dell'inquilino, o di vedere il proprio patrimonio degradato da un suo utilizzo non consono. Accanto a forme di regolazione più incisiva delle locazioni brevi, occorre delineare degli incentivi a favore di chi sia disposto a ricollocare il proprio bene nel mercato delle locazioni ordinarie, immaginando – ad esempio – la costituzione, per mano pubblica ovvero con il coinvolgimento delle parti sociali e/o con il ricorso meccanismi di carattere assicurativo, di strumenti di garanzia del pagamento delle pigioni e della buona conservazione del patrimonio locato.

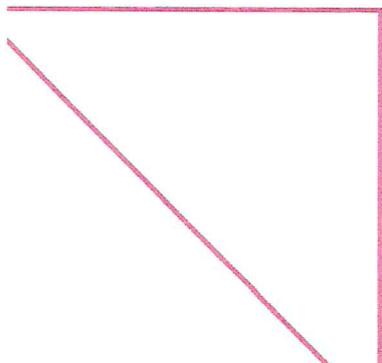
Serve tra l'altro agire con equilibrio, tenendo conto – ad esempio – che nel mercato delle locazioni turistiche operano tanto piccoli proprietari quanto organizzazioni più strutturate, con una varietà di modelli imprenditoriali in continua evoluzione, anche in relazione alle opportunità portate dai canali digitali. La messa a reddito degli immobili, nel mercato delle locazioni turistiche, costituisce per molte famiglie una fonte importante di stabilità economica. Ogni intervento nella materia, soprattutto ove possa andare ad alterare utilizzi ormai consolidati del patrimonio esistente, deve essere, pertanto, adeguatamente ponderato, non soltanto sul piano della percorribilità giuridica – alla luce delle competenze di cui l'Autonomia provinciale dispone – ma anche dell'attenzione alle sue ricadute sulle diverse componenti della società.

Sotto il profilo dei possibili interventi nell'ambito della normativa turistica in materia di ricettività extra-alberghiera, si evidenzia innanzitutto l'opportunità di un riordino



delle fattispecie normative relative alla ricettività in alloggi, la quale può – allo stato – assumere le forme della locazione turistica non imprenditoriale (art. 37 bis l.p. n. 7/2002), delle case e appartamenti per vacanze (forma imprenditoriale di gestione, prevista dall'art. 34 l.p. n. 7/2002) e dal bed & breakfast (forma di ospitalità, di cui all'art. 33 l.p. n. 7/2002, che nasce come da esercitarsi all'interno della residenza, in forma familiare e dunque non imprenditoriale, ma che per effetto di successive modifiche normative è oggi ammissibile anche in immobili in cui sia stabilito il mero domicilio del titolare, anche con modalità imprenditoriali). A tali forme di gestione, si aggiungerà peraltro a breve, la locazione ad uso turistico a carattere imprenditoriale, disciplinata dall'art. 13-ter co. 8 d.l. n. 145/2023: istituto, questo, che, a partire dal prossimo novembre, si affiancherà alle modalità già codificate dalla legge provinciale di settore. La distinzione tra le differenti forme di gestione, già difficoltosa nel quadro normativo previgente, risulterà quantomai ardua, a seguito dell'affiancamento alle CAV di una nuova fattispecie a carattere imprenditoriale, connotata dalla prestazione di servizi nei fatti sostanzialmente analoghi a quelli previsti nelle prime, ma assoggettata a differenti requisiti, in termini di destinazione d'uso degli immobili e di dotazione di impianti di sicurezza. Ciò ingenererà un quadro di incertezza nella classificazione delle diverse forme di attività, che appare senz'altro opportuno dipanare in tempi celeri. Per altro verso, si segnala l'opportunità che eventuali soglie, previste dalla legge provinciale, oltre le quali sia imposta la gestione imprenditoriale degli alloggi, siano coordinate con quelle, stabilite dalla legislazione statale, sempre ai fini della presunzione di imprenditorialità della gestione (art. 1 co. 595, l. n. 178/2020).

Comune ad entrambi i disegni di legge appare la proposta di contingentare, a livello comunale, il numero di autorizzazioni allo svolgimento dell'attività di locazione turistica, nelle sue diverse accezioni. Tale proposta offre lo spunto per osservare che, mentre nel quadro normativo consolidato sino a pochi anni fa, si dubitava che la Provincia avesse potestà di intervenire normativamente nel campo delle locazioni turistiche (in quanto ritenute espressione di un'attività di pura e semplice messa a reddito del patrimonio immobiliare, disciplinata dal diritto civile), oggi assistiamo ad una progressiva assimilazione, da parte dello stesso Legislatore statale, di tali attività alle pratiche di ricettività extra-alberghiera: prova ne è, ad esempio, l'assoggettamento di tali forme di gestione all'obbligo di acquisizione del CIN, al pari di ogni albergo e struttura ricettiva diversa. Ciò sembrerebbe poter aprire effettivi spazi di intervento nel settore per il Legislatore provinciale, nell'esercizio della sua competenza primaria in materia di turismo, i quali possano andare al di là del mero censimento del fenomeno, per regolarne i tratti caratteristici. Il tema della regolamentazione degli affitti brevi deve essere, tra l'altro, inquadrato, non solo come un fattore che impatta sulle dinamiche del turismo e del mercato immobiliare, ma anche come un problema con importanti risvolti urbanistici. In questa prospettiva, sembra pertanto sostenibile ed utile l'implementazione di azioni regolatorie e di controllo sul fenomeno, anche attraverso l'introduzione di un meccanismo autorizzatorio sulla base di contingenti, qualora ciò risulti giustificabile alla luce dell'esigenza di perseguire un interesse pubblico qualificato, nel quadro di quanto consentito dalla direttiva europea 2006/123/CE. Ciò, naturalmente, a patto che sia consentito ai Comuni di modulare adeguatamente vincoli e limitazioni, in funzione del proprio peculiare contesto socioeconomico, il quale può – tra l'altro – richiedere livelli di intervento diverso per aree distinte dello stesso comune.



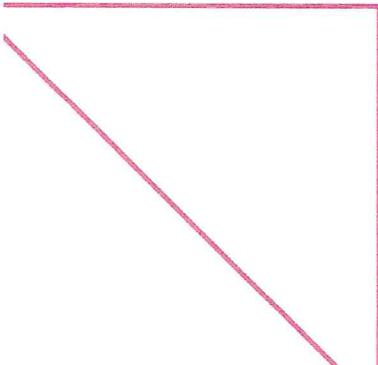


In proposito, si constata che l'istituzione di un contingentamento numerico delle autorizzazioni o dei posti letto grava, a monte, l'Autorità competente di un procedimento di quantificazione del contingente, necessariamente connotato da una attività istruttoria e motivazionale importante, e impone, a valle, alla stessa di gestire procedure strutturate per l'assegnazione, a tempo determinato, delle autorizzazioni ai richiedenti titolo. Incongenze che non sembrano compatibili con il carico di lavoro che già grava gli Uffici delle Amministrazioni comunali, con particolare riguardo ai centri di minore dimensione, ma anche ai grandi centri turistici, che si trovano a gestire una quota importante di alloggi ad uso turistico. Qualora si ritenesse di perseguire tali obiettivi, sembra pertanto necessario che la legge provinciale, pur salvaguardando l'autonomia pianificatoria degli Enti locali, attribuisca all'Amministrazione provinciale un ruolo di supporto a tale processo, in maniera tale da poter fornire ai Comuni – d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali – adeguata assistenza negli adempimenti a carico degli stessi.

In relazione ai profili urbanistico-edilizi, le proposte normative in esame presentano un nucleo comune di interventi puntuali sulla disciplina di cui all'art. 57 l.p. n. 1/2008, ovvero la cd. Legge Gilmozzi, i quali puntano alla revisione, in senso restrittivo, delle possibilità di utilizzo, per finalità di tempo libero e vacanze, di ulteriori alloggi, collocati all'interno di edifici in cui sia stabilita la residenza del proprietario, e di cambio d'uso di volumi non residenziali, verso destinazioni diverse dalla residenza ordinaria. Si tratta di proposte da approfondire, così come la possibilità di estendere, anche a comuni diversi da quelli ad alta pressione turistica (ed a cominciare da quelli ad alta tensione abitativa), di forme di vincolo e/o di incentivo alla conversione di spazi con destinazione non residenziale, verso finalità di residenza primaria. Richiedono, parimenti, approfondimento le proposte di prevedere, quali destinazioni d'uso differenti, sull'intero territorio provinciale la categoria "alloggio destinato alla residenza ordinaria" e "alloggio per il tempo libero e vacanze", e conseguentemente definire una previsione specifica relativa allo standard parcheggio, un'aliquota diversa inerente il contributo di costruzione, così come una diversa aliquota per i tributi locali IMIS e TARI.

Proseguendo, con riferimento agli aspetti tributari, i disegni di legge propongono alcune variazioni alla disciplina delle esenzioni, oltre che delle facoltà di stabilire aliquote differenziate, in materia di IM.I.S.. Variazioni che intervengono nel quadro di una disciplina formatasi all'esito dello stratificarsi di previsioni contenute negli ultimi Protocolli di intesa in materia di finanza locale e che – ferma restando la piena competenza del Consiglio provinciale a disciplinare la materia – sembra opportuno siano ricondotti al medesimo principio di accordo con il Consiglio delle autonomie locali. In particolare, si osserva che il quadro normativo esistente già consente ai Comuni di modulare l'imposizione fiscale, rispetto al tributo in oggetto, differenziando il trattamento fra immobili oggetto di locazione a canone concordato e di locazione ordinaria, oltre che rispetto agli alloggi ad uso turistico, di cui all'art. 37 bis della L.P. 7/2002. Eventuali ulteriori interventi in materia, si ritiene possano essere, in ogni caso, oggetto di approfondimento, purché salvaguardino l'autonomia impositiva dei Comuni.

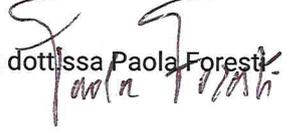
Infine, in entrambi i disegni di legge si rinviene proposte di intervento in materia di imposta di soggiorno, di cui si prospetta – in relazione alla ricettività in alloggi, e seppur con diverse sfumature – l'incremento e la devoluzione a favore dei comuni, con un vincolo almeno parziale di destinazione all'attività di controllo sul rispetto della normativa di settore. Si ritiene, in linea di principio, che il gettito derivante dall'imposta di soggiorno vada reinvestito integralmente in servizi ed opere





finalizzate a potenziare la capacità dei territori di accogliere, e quindi gestire, l'afflusso turistico. Attività che, peraltro, oggi ricadono in maniera importante anche sulla finanza locale, e pertanto sulle risorse ordinariamente a disposizione dei comuni. Il gettito dell'imposta di soggiorno, a carattere provinciale nel nostro ordinamento, è integralmente devoluto ai soggetti della promozione turistica, mentre i comuni si accollano larga parte delle spese finalizzate alla garanzia di un corretto dimensionamento delle infrastrutture e dei servizi pubblici locali, in molti contesti dimensionato per tenere conto di una pressione turistica di molte volte superiore rispetto al fabbisogno generato dai residenti. Per altro verso, si rileva che l'attività di vigilanza sul rispetto della normativa di settore - certamente fondamentale per garantire l'efficacia del governo del fenomeno delle locazioni turistiche, oltre che per assicurare credibilità all'operato delle Istituzioni - non può essere integralmente addossata agli Enti locali, ma richiede il coinvolgimento organizzato dell'Amministrazione provinciale e delle Forze dell'ordine. Essa potrebbe essere, inoltre, facilitata dalla possibilità di attribuire ad un nucleo specializzato, incardinato presso la Provincia ovvero presso le APT o altri soggetti esterni, il compito di monitorare, per l'intero territorio provinciale, la regolarità dell'offerta di alloggi rinvenibili attraverso le piattaforme digitali, in relazione all'obbligo di esposizione del CIN. Appare, inoltre, necessaria una chiara individuazione degli strumenti a disposizione per fare emergere l'economia sommersa delle locazioni turistiche non altrimenti tracciabili, in quanto negoziate al di fuori di canali promozionali facilmente monitorabili.

Presidente: dott.  Paride Giannina

Verbalizzante: dott.ssa  Paola Foresti

