



Ordine del Giorno nr. d'ordine odg_207

seduta del 13-12-2019

CONSIGLIO COMUNALE

Esito votazione: approvato con 21 voti favorevoli, 1 astenuto - (Movimento 5 Stelle) Visman Sara - .

Oggetto: Intervento in via d'urgenza nella disciplina delle cd locazioni turistiche per la Città di Venezia.

Il Consiglio Comunale

Il Consiglio Comunale

PREMESSO CHE

L'approvazione in questa seduta del nuovo Regolamento edilizio, informato dalla tutela degli interessi pubblici di: presidio igienico sanitario, sicurezza e vivibilità degli immobili e di preservazione della loro valenza estetica, anche quali elementi del tessuto urbano, vede tra le sue principali motivazioni la necessità di garantire "la rilevanza assunta nell'ordinamento giuridico dalla tutela della città", ai fini della salvaguardia del decoro e della sua sostenibilità socio-ambientale

Il Veneto è una delle mete turistiche più conosciute e ambite al mondo, la prima regione d'Italia per presenze turistiche e sesta regione turistica europea.

All'interno dell'eccezionalità dell'offerta regionale, un ruolo primario per importanza culturale, paesaggistica e architettonica è rappresentato da Venezia, in grado, con la sua unicità, di trainare in modo decisivo l'economia del settore turistico regionale con una presenza annua di visitatori che secondo i dati statistici regionali supera i 24 milioni di visitatori.

Nel quinquennio 2014-2018, gli arrivi, ovvero il numero di persone non residenti che arrivano nel territorio del Comune di Venezia per trascorrervi almeno una notte, passano da circa 5 milioni e 35 mila unità a circa 5 milioni e 255 mila unità (+22,8% sul 2014), mentre le presenze (numero complessivo di pernottamenti), che nel 2014 avevano registrato circa 9 milioni e 983 mila unità, nel 2018 si attestano a poco meno di 12 milioni e 119 mila unità (+21,4% sul 2014).

La permanenza media è pari a 2,31 giorni, allineata a quella del 2017, che era pari a 2,32 giorni.

Le Linee Programmatiche di Mandato 2015–2020 al punto 10.1.1 indicano come finalità «Regolare i flussi turistici per renderli compatibili con la vita quotidiana dei cittadini residenti, rimodulare, anche contrastando l'evasione, la tassa di soggiorno ed organizzare servizi e trasporti per evitare congestioni, creando nuovi itinerari».

In coerenza con esse l'Amministrazione Comunale, con deliberazione di Giunta comunale n. 146 del 2017, ha approvato il Progetto di Governance territoriale del turismo a Venezia al fine di individuare, attraverso un articolato insieme di azioni, il perseguimento di una miglior gestione del turismo nel proprio territorio.

Tra gli obiettivi generali individuati in questo Progetto un ruolo fondamentale è rappresentato dalla esigenza di tutela della residenza da conseguire, anche attraverso la sollecitazione di interventi legislativi da parte dello Stato volti, tra l'altro, ad introdurre una regolamentazione più efficace delle cd. Locazioni turistiche.

Nell'ambito di questa positiva crescita di settore, si osserva, infatti, un aumento maggiormente rilevante dell'offerta di ricettività turistica riconducibile ad un terzo genere, diverso sia dalla ricettività alberghiera che dalla ricettività complementare, e rappresentato da strutture abitative a destinazione d'uso residenziale prestate alla ricettività.

L'esame dell'evoluzione nella Città di Venezia svolto attraverso l'analisi dei dati statistici delle strutture ricettive cd. complementari (comprendendo anche le strutture definite extralberghiere nella precedente legge regionale n. 33/2002 essendo ancora in corso il processo di riclassificazione di queste ultime) e delle locazioni turistiche, dal 2014 (anno in cui le c.d. locazioni turistiche non erano ancora contemplate fra le strutture ricettive) a giugno 2019, attesta che negli ultimi 5 anni la ricettività turistica non alberghiera presente nel territorio del Comune di Venezia è incrementata nella misura del 241,59% passando da un totale di 2.217 strutture nel 2014 a un totale di 7.573 strutture a giugno 2019. Di questa percentuale l'86,36% è costituito da locazioni turistiche.

I posti letti delle strutture non alberghiere sono passati da 10.722 nel 2014 a 32.887 a giugno 2019, di cui ben 25.647 sono offerti dalle locazioni turistiche. Di conseguenza una percentuale pari al 78% dei posti letto delle strutture ricettive totali non alberghiere viene fornito da immobili oggetto di contratti di locazione turistica. Il fenomeno è diffuso in tutto il territorio comunale ed è in sempre maggior crescita nel territorio anche della Terraferma dove si è passati da 94 locazioni turistiche nel 2015 a oltre 992 locazioni turistiche a giugno 2019.

I dati statistici illustrati impongono la necessità di introdurre una regolamentazione della stessa, parametrata e ponderata in relazione alla tipologia edilizia, alla promiscuità degli usi, alla esigenze di tutela della residenzialità e del tessuto urbano e dell'edificato della Città antica, fermo restando che le trasformazioni degli utilizzi su una parte della città involgono necessariamente anche l'altra trattandosi di dinamiche collegate.

Come noto, il regime giuridico delle locazioni turistiche trova la sua disciplina nelle norme sulla locazione in generale di cui agli articoli 1571 e ss. c.c., giusto il rinvio contenuto nell'art. 53 del d.lgs. n. 79/2011 e in forza di quanto indicato nell'art. 1 lett. c) della Legge n. 431/1998 sulle locazioni di immobili urbani.

In un contesto particolarmente fragile ed eccezionale come quello veneziano la locazione turistica, costituisce senza dubbio una modalità alternativa alla struttura ricettiva complementare finanche alberghiera e concorre al pari di queste a generare pressione turistica sul territorio in termini ad esempio di: fruizione dei servizi di trasporto, aggravio nello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, aumento dei costi per la pulizia e per il mantenimento del decoro urbano, contrasto all'abusivismo commerciale legato al flusso turistico.

La morfologia della città Antica insulare unita alla particolarità di un patrimonio edilizio non incrementabile urbanisticamente in ragione dei vincoli esistenti a tutela dello stesso, rende particolarmente stringente la necessità di introdurre una disciplina a tutela anche della salvaguardia socio economica e della sicurezza della Città. Se al momento della Legge Speciale n. 171 emanata in data 16 aprile 1971, la principale minaccia per la conservazione della Città era rappresentata dal pericolo fisico di aggressione del patrimonio, oggi il fenomeno inarrestabile della home sharing economy non adeguatamente regolato può determinare un reale pregiudizio alla conservazione del tessuto socio economico e residenziale.

Da questa considerazione discende la necessità di una tutela che deve trovare i suoi riferimenti nei superiori valori costituzionali espressi dall'art. 9 della Costituzione.

Venezia è città iscritta nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO sin da 1987, soddisfacendo sei dei criteri di iscrizione, di cui il primo spiega magistralmente tutta l'eccezionalità del luogo e i conseguenti doveri di tutela che gravano sui diversi soggetti pubblici non solo locali preposti alla sua conservazione e valorizzazione: "Venezia è capolavoro del genio creativo dell'uomo".

L'unicità e l'autenticità di tale sito sono oggetto di attenzioni e tutela diretta del Comitato del Patrimonio Mondiale che con la Decisione n. 40 COM.7B.52 ha sollevato, tra l'altro, la necessità di adozioni di politiche volte a individuare strategie di turismo sostenibile e compatibili con l'eccezionalità del sito. (Raccomandazione n. 4 lett. c).

In altro punto della Decisione n. 40 COM.7B.52 del Comitato del Patrimonio Mondiale (Raccomandazione n. 3) si è sollevata la preoccupazione della perdita dell'autenticità e integrità del centro storico e la necessità di introdurre correttivi nella regolazione della ricettività turistica.

Tali raccomandazioni sono state integralmente ribadite nella Decisione 41.COM.7B.48 assunta a Cracovia nella 41° sessione del Comitato tenutasi dal 2 al 12 luglio 2017.

In risposta a tali raccomandazioni lo stesso Stato Parte ha fatto propria la volontà di intervenire e di ciò ne ha dato evidenza nel Rapporto sullo stato di conservazione del Sito Venezia e la sua Laguna trasmesso al Centro del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO in data 14 dicembre 2018. Tale impegno è stato positivamente accolto dal medesimo Comitato del Patrimonio Mondiale nella 43° sessione tenutasi a Baku dal 30 giugno al 10 luglio 2019 che, alla Raccomandazione n. 5 della Decisione 43.COM.7B.86, così afferma: "Riconosce inoltre il "Progetto di governance territoriale del turismo a Venezia" che comprende rilevanti strumenti politici, tra cui il Programma per il turismo sostenibile e la "Politica per l'integrazione di una prospettiva di sviluppo sostenibile nella Convenzione sul Patrimonio Mondiale", e chiede inoltre allo Stato Parte di riferire a breve termine al Comitato i risultati ottenuti con queste iniziative, e il livello di mitigazione degli impatti negativi derivanti dalla pressione turistica;

VALUTATO INOLTRE CHE

La spiegazione della diffusione di questa modalità ricettiva risiede nella semplificazione della forma di avvio, essendo richiesta una semplice comunicazione a prescindere dalla natura imprenditoriale o meno dello svolgimento di tale attività ricettiva, e nel regime fiscale favorevole che allo stato della normativa nazionale non assimila il reddito derivante da questa attività a un reddito di impresa.

Nel contesto regionale veneto, ma anche della gran parte del territorio nazionale, le locazioni turistiche, non sono oggetto di classificazione e sono oggi tenute a presentare una mera comunicazione alla Regione Veneto indicante rispettivamente:

- il periodo durante il quale si intende locare l'alloggio, il numero di camere e di posti letto e le loro successive variazioni;
- gli arrivi e le presenze turistiche per provenienza.

Allo stato della normativa vigente regionale, anche dopo gli ultimi interventi legislativi apportati con la legge regionale n. 23/2019 ciò che distingue la locazione turistica dalle altre strutture ricettive è la mancanza di prestazione di servizi agli ospiti.

RITENUTO ALTRESÌ CHE

Le dimensioni così rilevanti del fenomeno si riflettono su un altro tema di importanza strategica per la città, la residenzialità e impattano sull'intero territorio comunale.

Si è registrata la difficoltà non solo in centro storico ma anche in terraferma tendente ormai alla quasi impossibilità per la cittadinanza di reperire alloggi in locazione abitativa da destinare alla propria residenza a causa della maggiore redditività che si consegue dalla possibilità di locare l'immobile ai turisti per periodi brevi.

Il numero di attività ricettive ascrivibili alla locazione turistica, che possono legittimamente essere svolte in unità immobiliari a destinazione d'uso residenziale, è in costante aumento così come è prevedibile una continua conversione delle attività ricettive complementari in attività ricettive di locazione turistica.

Il confronto costante con le altre principali Città d'arte italiane, riunite nel network delle Grandi destinazioni turistiche, conferma che questa preoccupazione non è solo veneziana, pur caratterizzandosi Venezia per una condizione di fragilità e esigenza di tutela eccezionale riconosciute nella legislazione Speciale di Venezia di cui alla legge n. 171 del 16 aprile 1973 avente la finalità di provvedere alla salvaguardia dell'ambiente paesistico, storico, archeologico e artistico, alla tutela dell'equilibrio idraulico, alla preservazione dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico e allo sviluppo socio economico del territorio veneziano.

DATO ATTO CHE

La locazione turistica rappresenta un sistema sempre più rilevante dell'offerta turistica veneziana (ma anche italiana e internazionale) e in quanto tale si ritiene debba trovare apposita ed esplicita disciplina non solo sotto i profili di ricettività e del regime del reddito che da essa deriva, ma anche sotto quelli di carattere imperativo relativo alla sicurezza pubblica specie in un momento storico di straordinaria delicatezza e criticità per la sicurezza internazionale delle persone e dei luoghi, atteso che l'evasione fiscale sullo sfondo di questo dilagante fenomeno delle locazioni turistiche si accompagna a sommersione del fenomeno anche dal punto di vista del controllo del territorio e della circolazione di individui in aree sensibili del paese, quale indubbiamente è la Città di Venezia.

RITENUTO CHE

Sia necessario introdurre un regime più rigoroso per l'avvio di tali attività economiche, da fondare, nel quadro normativo nazionale e comunitario, su motivi imperativi di interesse generale, quali la tutela della sicurezza pubblica, dell'incolumità pubblica, dell'erario, della salubrità dei luoghi.

Un ruolo fondamentale nell'adozione della migliore politica di gestione e regolazione del turismo sostenibile spetti non solo ai comuni e nel caso di specie al Comune di Venezia nell'esercizio della specifica competenza pianificatoria, urbanistica e regolamentare, ma prima ancora allo Stato chiamato dall'art. 117 della Costituzione a legiferare in materia di ordine e sicurezza pubblica e ordinamento civile.

Recentemente lo stesso legislatore nazionale ha apportato in ambito fiscale una importante modifica legislativa apportata in sede di conversione del decreto legge n. 50/2017 (recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo). Ha previsto in particolare che con regolamento da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione n. 96 del 21.6.2017 in vigore dal 24.6.2017), su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, possono essere definiti, i criteri in base ai quali l'attività di locazione di cui al comma 1 del presente articolo si presume svolta in forma imprenditoriale, in coerenza con l'articolo 2082 del codice civile e con la disciplina sui redditi di impresa di cui al testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, avuto anche riguardo al numero delle unità immobiliari locate e alla durata delle locazioni in un anno solare.

È indubbio dunque che è lo stesso legislatore nazionale a riconoscere la rilevanza del fenomeno e la necessità di normazione.

Nelle more dell'adozione di tali misure si ritiene che vada con priorità e in via anticipatoria comunque affrontato il tema della sicurezza, della certezza e trasparenza delle intermediazioni immobiliari specie in contesti territoriali quali quello veneziano caratterizzati da una morfologia fragile e da salvaguardare nel suo utilizzo.

TANTO PREMESSO E CONSIDERATO

Si rende necessario, attuale e non prorogabile alla luce delle trasformazioni registrate sul tessuto urbano delle principali città d'arte e di Venezia in primo luogo, chiedere un intervento del legislatore nazionale volto proprio a normare il diritto di godimento del bene immobile di proprietà privata laddove esso non soddisfa finalità abitative ma finalità ricettive e turistiche, ponendosi in modo concorrenziale e alternativo all'offerta turistica ricettiva tipizzata nella legislazione di settore di ciascuna regione ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

A tal fine si ritiene imprescindibile e non più procrastinabile sollecitare, per l'ambito di competenza di questa Amministrazione, un intervento dello Stato volto a normare in particolare per Venezia soggetta a un regime speciale di tutela enunciato nella sua Legge Speciale:

- il riconoscimento della finalità turistico - ricettiva delle locazioni brevi svolte nelle città d'arte, siti UNESCO e in ogni caso nel territorio dell'intero comune di Venezia.

- l'introduzione, a garanzia di superiori esigenze di sicurezza nonché per garantire la trasparenza delle intermediazioni immobiliari, l'obbligo per i proprietari degli immobili oggetto di contratti di locazioni brevi con finalità turistica, di iscriversi in un apposito registro istituito presso le rispettive città dove hanno sede gli immobili.

In quest'ottica si ritiene, altresì, che debbano essere oggetto di contratti di intermediazione immobiliare di locazioni brevi con finalità turistica (tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare anche attraverso la gestione di portali online) unicamente beni immobili che risultano regolarmente inseriti in detti registri.

- l'assimilazione degli alloggi locati per finalità turistiche, indipendentemente dalla forma della gestione economica dell'attività, alle strutture ricettive ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di imposta di soggiorno e di comunicazione ai fini della sicurezza ai sensi dell'art. 109 del T.U.L.P.S.

Dato atto inoltre che

La necessità di sollecitare un intervento sostanziale di normazione della locazione turistica in considerazione della rilevanza del fenomeno nel tessuto urbano e residenziale delle Città d'arte è stata ampiamente già rappresentata al tavolo per l'avvio delle Grandi destinazioni turistiche tenutosi a Venezia il 30 ottobre 2017 alla presenza del Direttore generale del MiBACT nonché successivamente ribadita in occasione della sottoscrizione del Protocollo delle "Grandi Destinazioni italiane per un Turismo Sostenibile" (GDITS), avvenuta a Firenze in data 30 novembre 2017 in occasione del BTO 2017.

ritenuto in conclusione che

Un intervento legislativo statale di carattere urgente possa consentire di affrontare in via ampia e generale, sotto tutti i profili, la maggior preoccupazione che il fenomeno delle locazioni turistiche pone in termini di sicurezza e trasparenza e possa nel contempo aprire poi una seria riflessione sul regime giuridico imprenditoriale e non imprenditoriale delle stesse nel contesto economico e sociale del nostro Paese e della diffusione della home sharing economy.

VISTO CHE

Nel Piano Strategico di Sviluppo del Turismo (2017 – 2022) elaborato dal Comitato Permanente di Promozione del Turismo incardinato presso il MiBACT, si enuncia la volontà di procedere alla "sperimentazione di modelli di governance per la fruizione sostenibile dei siti Unesco maggiormente sottoposti alla pressione turistica anche attraverso la costituzione di un Osservatorio dei siti Unesco italiani", individuando quale prima azione l'avvio di "un progetto per il monitoraggio delle condizioni di offerta di Venezia e l'individuazione delle soluzioni utili alla mitigazione dell'impatto turistico in termini di tutela e salvaguardia delle risorse culturali e paesaggistiche e di gestione sostenibile della fruizione".

VISTI

- gli artt. 9, 42 e 117 della Costituzione
 - l'art. 2 della legge Speciale per Venezia n. 171 del 16 aprile 1973
 - l'art. 53 del d.lgs. n. 79 del 2011
 - l'art. 1571 e ss. del c.c.
-

- La legge n. 431 del 1998 sulla locazione di immobili urbani
- la legge regionale Veneto n. 11 del 2013 “Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto”
- la VPRG della Città Antica
- le linee di mandato del Sindaco del Comune di Venezia
- il Progetto di Governance territoriale del Turismo a Venezia approvato con D.G.C. n. 146/2017
- le decisioni n. 40 COM.7B.52 e n. 41 COM7B.48 e 43 COM7B.86 del Comitato del Patrimonio Mondiale

Tanto premesso e considerato:

Condividendo le ragioni di interesse pubblico sottese al presente Regolamento all'esame del Consiglio comunale e in particolare le ragioni di tutela poste alla base delle norme di competenza comunale riferite alle strutture ricettive esercitabili in edifici con destinazione d'uso residenziale quali le locazioni turistiche e i Bed & Breakfast, si ritiene tuttavia necessario rappresentare anche al legislatore nazionale la necessità di intervenire con una legislazione primaria in ragione dei diversi ambiti e profili di competenza che interessano tale materia, affinché si possa pervenire ad un quadro normativo organico e ordinato che, nel disciplinare l'attività di locazione turistica, contemperi le ragioni del diritto di proprietà e la libertà di iniziativa economica con le primarie esigenze della salvaguardia del tessuto urbano della sostenibilità ambientale, oltre che del mantenimento e dello sviluppo della residenzialità attraverso un buon livello di qualità della vita della popolazione insediata sul territorio.

IMPEGNA IL SINDACO E LA GIUNTA A

1) chiedere al Governo della Repubblica che, in coerenza con quanto riportato nel Piano Strategico di Sviluppo del Turismo (2017 – 2022), nell'esercizio della sua funzione legislativa provveda a disciplinare con urgenza, introducendo se del caso norme specifiche per Venezia data l'eccezionalità universalmente riconosciuta del sito attraverso apposito emendamento alla Legge Speciale, il diritto di godimento derivante dalla locazione per finalità turistica del bene immobile di proprietà privata, individuando delle misure idonee a regolarne il fenomeno in modo compatibile con la residenzialità e la promiscuità degli usi all'interno di uno stesso edificio, e a garantire le ragioni superiori di sicurezza e trasparenza delle intermediazioni immobiliari in ragione dei limiti derivanti dagli interessi collettivi e dalla funzione sociale riconosciuta all'art. 42 della Costituzione.

2) rappresentare in particolare le seguenti priorità urgenti avvertite dalla comunità locale veneziana:

- la necessità del riconoscimento da parte del legislatore nazionale della finalità turistico ricettiva svolta attraverso beni immobili dati in locazione breve nelle città d'arte, siti UNESCO e in ogni caso in particolar modo nel territorio dell'intero comune di Venezia.

- l'introduzione, a garanzia di superiori esigenze di sicurezza nonché ai fini della trasparenza delle intermediazioni immobiliari, l'obbligo per i proprietari degli immobili oggetto di contratti di locazioni brevi con finalità turistica, di iscriversi in un apposito registro istituito presso le rispettive città dove hanno sede gli immobili secondo le tempistiche individuate dalle Amministrazioni competenti.

In questo registro dovranno essere riportati per ciascun immobile:

- Il nominativo del proprietario o titolare di altro diritto reale o di godimento sull'immobile ivi comprese le agenzie immobiliari di intermediazione che hanno in gestione il bene
- il periodo durante il quale si intende locare l'unità immobiliare: annuale stagionale
- gli arrivi e le presenze turistiche, per provenienza.
- il numero di camere offerte in locazione turistica
- il numero di posti letto afferenti le camere offerte in locazione turistica
- dati identificativi dell'unità immobiliare: indirizzo civico, dati catastali, categoria catastale, destinazione d'uso urbanistica
- gli estremi (n° di protocollo e data di presentazione) della Segnalazione Certificata di Agibilità presentata al Comune di Venezia ai sensi dell'art. 24 del DPR 380/2001
- l'obbligatorietà che oggetto dei contratti di intermediazione immobiliare di locazioni brevi con finalità turistica (tramite

soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare anche attraverso la gestione di portali online) siano unicamente beni immobili che risultano regolarmente inseriti in detti registri.

- la parificazione degli alloggi locati per finalità turistiche, indipendentemente dalla forma della gestione economica dell'attività, alle strutture ricettive ai fini dell'applicazione della comunicazione ai fini della sicurezza ai sensi dell'art. 109 del T.U.L.P.S.

3) richiedere l'avvio nei tempi necessari, anche alla luce dell'impegno già assunto dal Governo con il decreto legge n. 50 del 2017 convertito nella legge n. 96 del 2017, di un intervento legislativo chiamato a definire le locazioni imprenditoriali e quelle non imprenditoriali, nel rispetto delle competenze di pianificazione e regolamentazione comunale.
