

Un Patto tra le città d'arte per il rilancio del turismo e la protezione del pregio storico

Edoardo Nicola Fragale

La pandemia ha fornito l'occasione per riflettere attorno al problema della terziarizzazione delle città d'arte. Di questo problema stanno cominciando ad avere consapevolezza anche i decisori pubblici. Un Patto siglato tra i Comuni di Venezia e di Firenze si propone di contrastare la terziarizzazione delle città d'arte, preservandole dagli effetti dell'aggressione turistica. L'articolo esamina le proposte contenute in questo accordo, allo scopo di verificare se le stesse risultino coerenti rispetto all'obbiettivo finale perseguito.

1. Il problema

L'avvento della crisi pandemica ha posto in evidenza i rischi derivanti dalla presenza di un modello di sviluppo a trazione esclusivamente o prevalentemente turistica.

L'adozione di misure di restrizione della mobilità, resa necessaria dall'insorgere della pandemia, ha generato nel corso dell'anno 2020 un impatto notevole sul settore turistico. I dati statistici pubblicati dall'Organizzazione mondiale del turismo rivelano che l'anno 2020 ha segnato un arretramento di ben il 74% rispetto al 2019.

La crisi del turismo si è tradotta a sua volta in una violentissima crisi economica per quei territori che avevano attraversato un profondo processo di trasformazione del proprio tessuto produttivo all'insegna della terziarizzazione. Questo fenomeno è stato avvertito in modo particolarmente evidente con riguardo alle grandi città d'arte che, come Venezia e Firenze, avevano molto puntato sulla presenza dei turisti stranieri quale fattore traino della propria economia, oramai prevalentemente incentrata sul settore della ricettività turistica, della ristorazione e delle attività commerciali e dei servizi dipendenti dal turismo. La crisi del settore ha spiazzato operatori privati e decisori pubblici, facendo emergere i limiti dell'economia monodimensionale, della scelta cioè di ancorare le sorti ed il destino economico e sociale di interi territori a forme di sviluppo non equilibrate. Come noto, un ruolo centrale nell'eziopatogenesi di questo

fenomeno è stato esercitato dalle trasformazioni tecnologiche intervenute negli ultimi anni, da ascrivere ai nuovi modelli di *business* affermatasi attraverso le piattaforme *online*. Queste hanno creato un mercato prima inesistente attorno al soggiorno turistico con caratteri di residenzialità. L'affermazione di questo nuovo paradigma ha prodotto conseguenze non limitate al settore dell'economia, campo nel quale è comunque percepibile l'effetto distruttivo generato sull'industria tradizionale alberghiera, ma estese anche ad altre dimensioni, tanto da penetrare nella vita delle città, innescando fenomeni di *gentrification* dei centri storici, specie delle grandi città d'arte.

La crisi presenta, tuttavia, una doppia anima: essa si pone non solo come fase di rottura di un precedente modello, ma anche quale momento di transizione verso l'affermazione di paradigmi del tutto nuovi. Ne costituisce riprova, a livello politico generale, la risposta delle istituzioni europee e nazionali, tramite l'ampio programma di riforme disegnato nel Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, di cui costituisce capitolo importante quello degli investimenti pubblici volti a realizzare la transizione tecnologica ed ecologica, per la prima volta realizzati anche tramite forme di mutualizzazione del debito a livello sovranazionale. Ad un livello più locale, e sul terreno che più interessa indagare in questa sede, si segnalano le iniziative assunte dalle città d'arte che più hanno sofferto della crisi pandemica, divenute promotrici di nuovi strumenti per il rilancio delle città d'arte¹. Prendendo atto degli effetti negativi generati dal blocco della mobilità europea e internazionale, Firenze e Venezia hanno siglato un Patto – Città d'arte? #NONmetterledaparte² –, recante dieci iniziative, finalizzate alla salvaguardia della filiera del turismo, ispirate anche alla «necessità di pensare ad un nuovo modello di *governance*, che restituisca alle città un ruolo primario nella promozione e nell'organizzazione del prodotto turistico, in sinergia con Regioni, Stato ed ENIT».

¹ Riflessioni più generali sul settore sono rinvenibili nello studio Cnr, A. MORVILLO, E. BECHERI (a cura di), *Dalla crisi alle opportunità per il futuro del turismo in Italia*, Napoli, Rogiosi Editore, 2020.

²https://live.comune.venezia.it/sites/live.comune.venezia.it/files/articoli/allegati/Decalogo_Firenze_Venezia_ok.pdf.

Le misure contemplate sono di diversa natura. Alcune sono rivolte al passato e pensate per ristorare gli operatori economici dei danni subiti, in una prospettiva di resilienza; altre, invece, al futuro, in una prospettiva più ancorata alla ripartenza: si va dalla previsione di forme di sostegno a favore degli operatori economici investiti dalla crisi alla programmazione di forme di incentivazione fiscale, finalizzate al rilancio del settore. Non mancano poi misure dedicate al problema della residenzialità. In effetti, quello della residenzialità costituisce, per le ragioni sopra velocemente esposte, tema di enorme importanza ai fini del governo del territorio e dei processi economici e sociali lì intessuti. V'è da dire che in passato l'interesse degli enti territoriali è sembrato incentrarsi soprattutto sul versante fiscale del fenomeno dell'economia condivisa, in considerazione della sua capacità di dar luogo a forme di concorrenza sleale in danno degli operatori alberghieri tradizionali. Leggendo il Patto sembra che tale logica non sia stata interamente superata, stante la presenza di disposizioni protese alla protezione della "vecchia" industria alberghiera. Accanto a questo primo nucleo di proposte, campeggiano anche altre misure volte a governare il fenomeno delle strutture ricettive di natura residenziale, al fine di disinnescarne le ricadute più deleterie ai fini dell'identità dei centri storici. In buona parte, il Patto si presenta come un accordo di natura politica, limitato al momento alle due sole città firmatarie, volto a sollecitare l'adozione di interventi – anche di natura normativa – rientranti nelle prerogative dei legislatori, statale e regionali. Così certamente è a dirsi con riguardo alle misure normative immaginate dal Patto con riferimento alle strutture ricettive. Di queste misure si renderà brevemente conto, cercando tuttavia di fare preliminarmente un quadro di sintesi circa lo stato dell'arte sulle attività ricettive.

2. *Lo stato dell'arte*

Chi voglia indagare lo stato dell'arte della disciplina delle attività ricettive di natura extra-alberghiera dovrà ineluttabilmente fare i conti con il variegato universo della legislazione regionale. Turismo e industria alberghiera costituiscono materie che non compaiono nel novero di quelle demandate alla competenza esclusiva statale o concorrente, sì da rimanere attratte alla potestà legislativa residuale regionale ai sensi dell'art. 117, co. 4, Cost.

Senza scendere ad una disamina analitica delle differenti scelte compiute dalle singole Regioni, per il cui esame si rinvia ad altro lavoro³, si può ben affermare che ad una visione d'assieme – si vedano per esempio l.r. Lombardia n. 27/2015 (art. 26); l.r. Emilia-Romagna n. 16/2004; l.r. Toscana n. 86/2016; l.r. Veneto n. 11/2013 (art. 27, co. 2, lett b); regolamento Regione Lazio n. 8/2015; l.r. Piemonte n. 13/2017 – la variegata legislazione regionale si segnala per la presenza di un'ampia ricchezza delle formule organizzative – *bed and breakfast*, l'esercizio gestito dall'affittacamere, casa vacanza per citarne solo alcune⁴.

Ora, se è vero che, nella gran parte dei casi, i legislatori regionali hanno anche circondato lo svolgimento dell'attività turistica di limitazioni e condizioni, è anche vero però che si tratta di discipline sostanzialmente inefficaci nel prevenire le esternalità negative del fenomeno, alle quali prima si faceva cenno. Il condizionamento impresso alle libertà economiche si attesta sovente sulla soglia delle *modalità* di svolgimento dell'attività, manifestandosi attraverso la previsione di limitazioni di tipo dimensionale – ad esempio il numero dei posti letto –, sulla cui compatibilità col principio di concorrenza possono avanzarsi seri dubbi, sembrando riflettere in certi casi la volontà di non innescare fenomeni di cannibalizzazione in danno della “vecchia” industria alberghiera. Non si può dire, però, che queste misure abbiano ben governato il fenomeno. Sembra, piuttosto, che lo abbiano conformato, se possibile, in modo ancor più deleterio per il paesaggio urbano, innescando un effetto di polverizzazione sul territorio di tantissimi piccoli esercizi, sovente ricollegabili agli stessi soggetti.

Che, dunque, la legislazione regionale abbia rivelato scarsa attitudine al governo del fenomeno, innescando forse un fenomeno di polverizzazione incontrollata, è considerazione confermata non solo dall'ampia ricchezza delle formule organizzatorie di cui prima si discorreva, ma anche dalla presenza di veri e propri incentivi e condizionamenti normativi. Oltre

³ E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici tra le sfide poste dalla sharing economy e le nuove istanze di salvaguardia*, in *Munus*, 3, 2020, p. 549 ss.

⁴ Per tutti, M. GOLA; A. ZITO; A. CICHETTI, *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, p. 305; M.P. VIPIANA, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa, Pacini, 2020.

a quelli derivanti indirettamente dai vincoli dimensionali, basti pensare alla scelta, compiuta da quasi tutte le leggi regionali, di qualificare in termini residenziali la destinazione d'uso delle unità impiegate dalle strutture turistico-ricettive extra-alberghiere. Una scelta discutibile, siccome compiuta talvolta prescindendo dal grado di asservimento dell'immobile alla finalità ricettiva. Ciò si è tradotto in una drastica semplificazione procedimentale nell'avvio della nuova attività, dal momento che i titolari dell'immobile sono stati sollevati dall'onere di richiedere il nuovo titolo edilizio per imprimere all'immobile una nuova destinazione d'uso, come invece sarebbe teoricamente necessario, considerando che il mutamento della destinazione avverrebbe – anche senza lavori edilizi – tra le diverse categorie di cui all'art. 23-ter, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

In sintesi, sembra di poter dire che la disciplina regionale abbia regolato il fenomeno poco e male, perseguendo spesso l'obiettivo minimale, e forse neppure del tutto legittimo, di contenerne il potenziale distruttivo in danno dell'industria alberghiera.

3. Il Patto delle città d'arte: una valutazione di sintesi delle misure di protezione previste

Non v'è dubbio che anche le attività commerciali di cui trattasi, in quanto collegate alla prestazione di servizi di ricettività turistica di matrice extra-alberghiera, rientrano a pieno titolo tra quelle assoggettate al principio europeo della concorrenza e, più in particolare, alla direttiva 2006/123/CE – la c.d. direttiva *Bolkestein*. Certo, gli imperativi del mercato non precludono la possibilità di limitare la concorrenza, anche attraverso la previsione di tetti e contingentamenti. Tuttavia, affinché misure di questo tipo possano essere considerate legittime alla luce del quadro normativo europeo, occorre che le limitazioni poste alle libertà economiche trovino una propria giustificazione in motivi imperativi d'interesse generale, fra cui trovano spazio *anche quelli riferiti all'ambiente urbano*. Non qualunque misura sarà, però, giustificabile in base al diritto europeo, ma solo quella che sia rispettosa dei principi di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità. La necessità di preservare altri settori economici danneggiati dalla concorrenza non rientra chiaramente tra gli obiettivi legittimamente conseguibili dagli Stati membri. Altro sarebbe che le misure in questione fossero, invece, preordinate a realizzare l'ob-

biiettivo della lotta all'evasione fiscale – su cui Corte di Giustizia, sentenza 8 marzo 2001, *Metallgesellschaft*, C- 397 e 410/98 –, conformemente ai principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione sopra visti⁵. Ciò considerato in termini generali, si pone il problema di verificare se le misure di protezione dell'ambiente urbano contemplate nell'accordo citato si mostrino rispettose di questo quadro generale di regole e principi. Ora, l'impressione è che il Patto non faccia *sempre* seriamente i conti con la dimensione – anche europea – del problema. Leggendo il testo del documento, ideato in funzione del rilancio del settore turistico delle città d'arte, possono, infatti, avanzarsi seri dubbi in merito alla proporzionalità di alcune delle misure previste. Così è a dirsi a proposito della presunzione circa il carattere turistico della destinazione dell'immobile; una qualificazione, questa, che insorgerebbe automaticamente sol che l'immobile venga destinato, anche per un solo giorno, alla ricezione di turisti. Anche ammesso che una presunzione di questo tipo riesca da sola a preservare il bene oggetto della misura di tutela, il che è da dimostrare, non è dato di capire perché si renda necessario colpire in modo indiscriminato tutte le forme di ricettività extra-alberghiera, senza considerazione alcuna per il volume e la quantità dell'attività svolta.

Il Patto contempla, però, anche altre proposte, prevedendo che, con riferimento agli immobili delle città d'arte riconosciute come siti UNESCO e per le finalità di cui all'art. 23-*bis* del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, sia introdotta una nuova destinazione d'uso a carattere "residenziale-turistica". Si prevede, altresì, che possano rientrare nella nuova categoria «funzionale gli immobili utilizzati in via prevalente ai fini di locazione breve» di cui all'art. 4 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. con modif. dalla l. 21 giugno 2017, n. 96. Si propone di prevedere che, entro un anno dall'entrata in vigore della legge, i Comuni delle città d'arte adeguino i propri strumenti di pianificazione urbanistica e le norme regolamentari edilizie alla previsione di cui al comma precedente, anche procedendo alla ricognizione dello stato di fatto.

Ora, siffatta proposta pare cogliere correttamente i contorni del problema, là dove rileva un problema di *deregulation*, plausibilmente da ascrive-

⁵ Anche su questi profili rinvio a quanto più diffusamente esposto in E.N. FRAGALE, *Il problema dei centri storici*, cit.

re – anche – alle scelte compiute dalla legislazione regionale in tema di destinazioni d'uso. Per altro verso, sembra offrire, però, una risposta incoerente, e forse non del tutto esente da obiezioni, rispetto al problema che intende fronteggiare. In primo luogo, la proposta sembra contemplare una nuova destinazione d'uso a carattere «residenziale-turistica», con riferimento *alle sole città d'arte*, in vista dell'introduzione, da parte degli strumenti urbanistici comunali, di una più restrittiva disciplina dei mutamenti della destinazione d'uso degli immobili. Tuttavia, poiché una siffatta destinazione non è contemplata, neppure in astratto, per gli altri centri, sorge il sospetto che la disciplina introduca una differenziazione non molto ragionevole nella classificazione *astratta* delle destinazioni d'uso, quasi che una prevalente destinazione residenziale-turistica, espressiva di un certo carico urbanistico, possa darsi per alcune città e non per altre. Potrà anche essere che centri diversi da quelli indicati abbiano potenzialità turistiche tali da non avere immobili con quella destinazione, ma si tratterà di questione di “fatto”, che in nulla può giustificare una decisione compiuta in astratto dal legislatore volta a negare *ex ante* l'esistenza di una certa categoria o, meglio, ad ammetterne l'esistenza solo per alcune città. Dunque, se al legislatore è senz'altro consentito di introdurre delle limitazioni nei passaggi tra le diverse destinazioni, ciò che non può fare è negare o ammettere, in astratto, *l'esistenza di una astratta destinazione* dell'immobile in dipendenza del differente contesto territoriale. In altri termini mentre pare senz'altro legittimo l'obbiettivo perseguito, appare poco comprensibile il mezzo adoperato. A ciò si aggiunga che anche l'impiego di tecniche di *conformazione dell'uso della proprietà privata*, impennate sulla limitazione dei mutamenti della destinazione d'uso del bene, sembra comunque postulare la presenza di una adeguata base legale, ciò che però la proposta racchiusa nel Patto sembra non tenere in adeguata considerazione. Nel caso del Patto sussistono, dunque, molteplici obiezioni in termini di ragionevolezza in sé degli strumenti previsti. Rinviandosi ad altro lavoro per una più approfondita esposizione, si rimane convinti che per fronteggiare le criticità derivanti dall'aggressione in chiave turistica dei centri storici, specie di quelli delle città d'arte, esistono due differenti strade. Per un verso, quella che punta ad aggredire il fenomeno sotto il versante commerciale: qui l'obbiettivo è di limitare in forma diretta lo svolgimento dell'attività economica, in forma turistica. Su

altro versante si collocano quelle proposte che si propongono, invece, di incidere direttamente sul bene strumentale sottostante, vale a dire sull'immobile impiegato in funzione dello svolgimento dell'attività economica, attraverso l'introduzione, da parte degli strumenti urbanistici comunali, di una più restrittiva disciplina dei *mutamenti della destinazione d'uso degli immobili*. Soluzione questa che postula, per poter funzionare, la presenza di una adeguata base legale, trattandosi di incidere su un diritto costituzionalmente – e non solo – protetto. Norme giuridiche di questo tipo compaiono, comunque, già oggi in alcune leggi urbanistiche di ultima generazione – si veda l'art. 4, l.r. Puglia, 1° dicembre 2017, n. 48. La medesima soluzione pare ripresa anche da alcune recenti proposte di legge⁶. Si rimane, comunque, convinti della praticabilità di una terza via, sfruttando fino in fondo le potenzialità del codice dei beni culturali, là dove consente di elevare i centri storici a bene di tipo ambientale, qualificazione che permetterebbe di attivare, in modo più *pertinente e coerente*, forme di protezione anche ancorate a strumenti conformativi della proprietà⁷.

Un ultimo avviso. Tutte le misure qui esaminate richiedono per poter correttamente funzionare anche una revisione dell'ampia nozione di "destinazione residenziale" attualmente accolta dalle leggi regionali, affinché le sia restituita la capacità di riflettere la reale condizione d'uso dell'immobile.

⁶ Si tratta del progetto di proposta di legge presentato al convegno *Il diritto della città storica*, Roma, 12 novembre 2018.

⁷ C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2020; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 3, 2005.