



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 27 luglio 2017

NUMERO AFFARE 01273/2017

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la definizione delle condizioni di esercizio dei condhotel, nonché dei criteri e delle modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale, ai sensi dell'articolo 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

LA SEZIONE

Vista la relazione 4 luglio 2017, trasmessa con nota del 13 luglio 2017, n. 8031 P -, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;
esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Antimo Prospero.

Premesso.

I.)La Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 13 luglio 2017, ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la definizione delle condizioni di esercizio dei condhotel, nonché dei criteri e delle modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale, ai sensi dell'articolo 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

La fonte normativa del d.P.C.M. in esame è, dunque, costituita dall'art. 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante “Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”.

L'art. 31 (Misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri) stabilisce, in particolare, che:

“1. Al fine di diversificare l'offerta turistica e favorire gli investimenti volti alla riqualificazione degli esercizi alberghieri esistenti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottare previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, in sede di Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le condizioni di esercizio dei condhotel, intendendosi tali gli esercizi alberghieri aperti al pubblico, a gestione unitaria, composti da una o più unità immobiliari ubicate nello stesso comune o da parti di esse, che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, in camere

destinate alla ricettività e, in forma integrata e complementare, in unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina, la cui superficie non può superare il quaranta per cento della superficie complessiva dei compendi immobiliari interessati.

2. Con il decreto di cui al comma 1 sono altresì stabiliti i criteri e le modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative a destinazione residenziale di cui al medesimo comma. In ogni caso, il vincolo di destinazione può essere rimosso, su richiesta del proprietario, solo previa restituzione di contributi e agevolazioni pubbliche eventualmente percepiti ove lo svincolo avvenga prima della scadenza del finanziamento agevolato.

3. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano i propri ordinamenti a quanto disposto dal decreto di cui al comma 1 entro un anno dalla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Restano ferme, in quanto compatibili con quanto disposto dal presente articolo, le disposizioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 settembre 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 225 del 25 settembre 2002, recante il recepimento dell'accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico.”.

In relazione alla materia in oggetto occorre richiamare anche l'art. 10, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2014, n. 106, che ha previsto per la prima volta la figura del condhotel, ma non ha avuto attuazione.

Occorre inoltre senz'altro menzionare la sentenza del 14 gennaio 2016, n. 1, con la quale la Corte Costituzionale, nel dichiarare inammissibili e non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Province di Trento e Bolzano

in ordine al predetto articolo 31, in merito a tale norma ha osservato, tra l'altro, che:

- “la disciplina dei condhotel coinvolge anche rapporti di natura privatistica: basti osservare che, all'interno della nuova figura delineata dall'art. 31, comma 1, le unità abitative a destinazione residenziale possono essere oggetto di diritti, evidentemente anche reali, di soggetti diversi dall'impresa alberghiera; sicché le condizioni di esercizio, da definirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui allo stesso comma 1, debbono riguardare sia i rapporti con il pubblico dei turisti, sia quelli con i proprietari delle unità residenziali, nelle quali pure l'impresa offre i propri servizi, ‘in forma integrata e complementare’ a quanto avviene nelle camere tradizionali. Dunque, la natura ibrida e complessa della nuova figura giuridica - la quale si riflette nella sua stessa denominazione – richiede che siano regolamentati anche importanti aspetti contrattuali condominiali come tali attinenti alla materia dell'ordinamento civile (sentenze n. 80 del 2012 e n. 369 del 2008), prevista all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., il quale, peraltro, ha codificato il limite del diritto privato che già consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (sentenza n. 295 del 2009)”;

- “in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze – come nel caso in esame, in cui le norme si pongono all'incrocio di varie materie (turismo, urbanistica, ordinamento civile) – e, qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali, tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa”.

Il presente schema di regolamento è finalizzato, in attuazione della norma di autorizzazione, a diversificare l'offerta turistica e favorire gli investimenti volti alla

riqualificazione degli esercizi alberghieri esistenti. Secondo quanto rappresentato nella relazione illustrativa, lo schema:

- disciplina le condizioni generali di esercizio dei conhotel che costituiscono “una nuova tipologia di esercizio alberghiero, che si contraddistingue per offrire servizi, oltre che in camere tradizionali, anche in unità residenziali di proprietà di terzi privati”;
- indica i criteri e le modalità per la rimozione di destinazione del vincolo alberghiero e di utilizzo della proprietà delle unità abitative ad uso residenziale poste all'interno dei conhotel;
- rinvia alle Regioni la disciplina delle modalità per l'avvio e l'esercizio dell'attività di conhotel, nel rispetto dei principi della norma primaria e del presente regolamento.

II.) Lo schema di decreto è costituito da 14 articoli ed è corredato della relazione illustrativa, della relazione tecnica e delle schede ATN e AIR.

Nella relazione AIR si rappresenta che ai fini della definizione dello schema di provvedimento nel luglio 2016 è stato costituito un apposito gruppo di lavoro costituito da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, e delle Regioni, e che si sono tenute riunioni tecniche con i rappresentanti del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della giustizia, del Ministero dell'interno e del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

Sullo schema di decreto è stata acquisita l'intesa della Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge n. 133/2014 nella seduta del 22 giugno 2017.

Il Ministero dello sviluppo economico ha espresso formale concerto sullo schema di decreto in oggetto con nota del 12 luglio 2017, n. 16779.

III.) Rilievi sui singoli articoli.

Articolo 1 (Oggetto e finalità)

Richiama, peraltro parzialmente, le finalità e l'oggetto della disciplina già indicati nella norma di autorizzazione.

In proposito, si rinvia a quanto osservato in merito al successivo art. 3.

Articolo 2 (Ambito di applicazione)

Stabilisce che “il presente decreto si applica agli esercizi alberghieri esistenti...”.

Tale limitazione agli esercizi “esistenti” sembra invero conforme ad una lettura rigorosamente letterale della portata operativa della norma primaria, che se è evidentemente finalizzata a favorire investimenti volti alla riqualificazione di esercizi alberghieri esistenti, non apparrebbe invero strettamente limitata, alla luce di una interpretazione anche sistematica, nel senso indicato, considerato che se è vero che al comma 1 dell'art. 31 del decreto-legge n. 133/2014 si fa riferimento agli “investimenti volti alla riqualificazione degli esercizi alberghieri esistenti”, non può pretermettersi che nello stesso comma si prevede la connessa e complementare finalità di “diversificare l'offerta turistica”.

Si prende atto, comunque, della impostazione non ampliativa adottata nel testo, ma l'Amministrazione richiedente è invitata a fornirne conferma.

Articolo 3 (Definizioni)

L'articolo contiene le definizioni di: “condhotel”, “gestione unitaria”, “fornitura di servizi alberghieri in forma integrata e complementare”, “gestore unico”, “riqualificazione”, “unità abitative ad uso residenziale”.

La definizione di “condhotel”, come evidenziato nella relazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è ripresa fedelmente dall'articolo 31 del decreto-legge n. 133/2014. In proposito, come più volte sottolineato dal Consiglio di Stato, andrebbero evitate definizioni meramente riproduttive di disposizioni già contenute nella norma di autorizzazione.

Nella definizione del “gestore unico (lett. d))” si introduce una limitazione riferita ai soli esercizi alberghieri “avviati ai sensi degli articoli 19 e 19-bis della legge n.

241 del 1990 e del regime amministrativo previsto per lo svolgimento di tale attività dal decreto legislativo n. 222 del 2016, allegato A, punto 75”.

Anche su questo punto occorre che l’Amministrazione fornisca chiarimenti, vista la collocazione della previsione nell’ambito definitorio.

Articolo 4 (Condizioni di esercizio dei condhotel)

La disposizione, fondamentale nel dare seguito al mandato della norma legislativa di autorizzazione, non definisce solo le “condizioni di esercizio” ma, dati i suoi contenuti, anche i presupposti per l’esercizio dell’attività (ad esempio l’aver eseguito l’intervento di riqualificazione ed aver ottenuto la classificazione minima di tre stelle).

Orbene, valuti l’Amministrazione se, al fine di evitare difficoltà interpretativo-applicative della nuova disciplina, il grado di dettaglio è sufficiente nell’individuazione dei requisiti necessari all’ottenimento del riconoscimento della qualifica di “condhotel” e delle condizioni di esercizio della relativa attività.

Articolo 5 (Esercizio dell’attività dei condhotel)

Il comma 1 attribuisce alle Regioni la disciplina delle modalità di avvio e di esercizio dell’attività dei condhotel con “propri provvedimenti”, invero non meglio specificati.

Il comma 2 stabilisce che i servizi indicati al comma 1 (servizi accessori) dell’art. 31 “per le unità abitative a destinazione residenziale devono, comunque, essere erogati per un numero di anni non inferiore a dieci dall’avvio dell’esercizio del condhotel, fatti salvi i casi di cessazione per cause di forza maggiore indipendenti dalla volontà dell’esercente”.

Si tratta di un vincolo importante e duraturo che non sembra trovare una base nella norma di autorizzazione, né, soprattutto, sono chiaramente indicate le conseguenze in caso di violazione di siffatto obbligo.

Articolo 6 (Acquisto di unità abitative ad uso residenziale ubicate in un condhotel)

La disposizione nel suo complesso appare piuttosto problematica.

I commi 1 e 2 stabiliscono che i contratti di trasferimento della proprietà delle unità abitative ad uso residenziale devono indicare “le condizioni di cui all’articolo 4 poste a disciplina dell’esercizio del diritto oggetto del contratto di compravendita” e ricomprendere le specifiche “informazioni sui beni e sugli oneri derivanti dalla gestione unitaria dei condhotel”.

La disposizione non appare chiara: l’indicazione delle condizioni nel contratto, come confermato nella relazione illustrativa, ha solo valore di informazione. Tra le informazioni previste, è impropriamente indicata alla lettera d) del comma 2 “la previsione che l’unità abitativa ove non utilizzata possa essere adibita dal gestore unico ad impiego alberghiero, previo consenso del proprietario”.

Il comma 3 affida allo strumento del contratto la regolazione delle modalità di utilizzo delle singole unità abitative nel caso in cui venga meno l’attività del gestore unico.

Il comma 4 stabilisce che “il proprietario della struttura alberghiera” deve assumere l’impegno, “attraverso apposita pattuizione contrattuale”, a subentrare negli obblighi del gestore in caso di interruzione, a qualunque titolo, dell’erogazione dei servizi comuni; qualora anche il proprietario della struttura alberghiera sia impossibilitato ad adempiere ai predetti obblighi, lo stesso deve impegnarsi ad indennizzare il proprietario dell’unità abitativa ad uso residenziale.

Il comma 5 introduce una condizione sospensiva relativamente ai contratti di acquisto e di trasferimento delle predette unità abitative ad uso residenziale, connessa all’effettivo avvio dell’esercizio dell’attività dei condhotel ai sensi dell’articolo 5.

L’articolo in esame interviene, dunque, in modo non secondario e con strumenti di natura diversi nella materia dei contratti di trasferimento e di acquisto delle unità abitative in discorso:

- a) fissando, a titolo integrativo, il contenuto necessario, in termini di elementi e di informazioni, che devono avere, a pena di nullità (cfr. relazione della PCM), tali contratti;
- b) stabilendo che, con apposite clausole contrattuali, sono disciplinate le modalità di utilizzo delle singole unità abitative e l'eventuale subentro del proprietario della struttura alberghiera negli obblighi del gestore;
- c) introducendo una condizione sospensiva che incide sull'efficacia dei contratti in discorso, peraltro senza termine ("effettivo avvio dell'esercizio dell'attività dei condhotel").

Le disposizioni citate non appaiono del tutto chiare e organiche e fanno ricorso, da un lato allo strumento convenzionale e, dall'altro lato, a norme precettive, che intervengono con forza integrativa sul contenuto dei contratti e sul regime dell'efficacia dei medesimi.

Per quanto riguarda, in particolare, la disposizione che subordina l'efficacia del contratto di acquisto e di trasferimento della proprietà all'effettivo avvio dell'attività del condhotel, pur apprezzandone le finalità indicate nella relazione illustrativa, la stessa non sembra trovare un fondamento nella norma di autorizzazione legislativa. Non sembra, infatti, che il dettato del citato articolo 31 del decreto-legge n. 133/2014 - nonostante la natura ibrida della nuova figura giuridica, come rilevato dalla Corte Costituzionale - nel demandare al regolamento le condizioni di esercizio dei condhotel consenta un intervento di simile portata, a livello anche di diretta integrazione, nell'ambito dei contratti.

E questo, si ribadisce, pur dandosi atto che lo stesso Giudice delle leggi ammette che siano regolamentati anche importanti aspetti contrattuali condominiali come tali attinenti alla materia dell'ordinamento civile (Corte Cost. n.1/2016, cit.).

Diverso sarebbe il discorso se tali contenuti obbligatori fossero invece definitivamente rimessi alla volontà delle parti come sancita nel contratto, essendo

lo strumento convenzionale quello naturalmente adatto a regolare i diversi aspetti inter-relazionali.

Sugli aspetti descritti non può prescindersi, in ogni caso, da un cenno di chiarimento da parte dell'Amministrazione richiedente.

Articolo 7 (Obblighi del gestore unico)

Il gestore unico deve garantire ai proprietari delle unità abitative residenziali la prestazione di tutti i servizi previsti dalla normativa vigente, anche regionale, nonché quanto stabilito su base convenzionale. Non vi sono osservazioni da formulare.

Articolo 8 (Obblighi del proprietario dell'unità abitativa ad uso residenziale)

L'articolo prevede a carico del proprietario dell'unità abitativa ad uso residenziale alcuni obblighi nella conduzione e negli eventuali interventi edilizi, ai fini di omogeneità, oltre quelli ulteriori definiti a livello negoziale in base all'articolo 6 dello schema di regolamento (alle osservazioni relativamente al quale si fa rinvio).

Articolo 9 (Adempimenti in materia di sicurezza e a fini statistici)

La disposizione disciplina gli obblighi del gestore unico in ordine alla identificazione degli ospiti delle unità abitative residenziali, rinviando a quanto stabilito in materia dalle norme specifiche di pubblica sicurezza, a partire dal Regio decreto n. 773 del 1931, anche ai fini della soggezione del gestore unico ai controlli, ivi previsti, sull'esercizio delle strutture ricettive.

Nulla vi è da osservare.

Articolo 10 (Trasferimento della proprietà dell'immobile)

Si stabilisce che "Ai fini della prescritta pubblicità l'atto di compravendita o di trasferimento di proprietà, a titolo oneroso o gratuito, dell'unità abitativa di tipo residenziale ubicata nel condhotel, nonché la condizione sospensiva di cui all'art. 6, comma 5, da riportarsi nell'atto, deve essere trascritto nei registri immobiliari".

In proposito, anche in questo caso, deve farsi rinvio a quanto già osservato in ordine all'art. 6 dello schema di regolamento.

Articolo 11 (Rimozione del vincolo di destinazione alberghiera)

L'articolo 11, in diretta attuazione del disposto del comma 2 dell'art. 31 del decreto-legge n. 133/2014, prevede:

- al comma 1, che le Regioni, “ai fini della rimozione del vincolo di destinazione alberghiera, in caso di interventi edilizi sugli esercizi alberghieri esistenti e limitatamente alla realizzazione della quota delle unità abitative ad uso residenziale”, possono prevedere, con proprie norme di attuazione, modalità semplificate per l'approvazione di varianti agli strumenti urbanistici da parte dei Comuni;
- al comma 2, che i Comuni, nei casi in cui la variante urbanistica non sia necessaria, possono concedere lo svincolo parziale degli edifici destinati all'esercizio alberghiero, con il cambio di destinazione d'uso a civile abitazione e la possibilità di frazionamento e alienazione anche per singola unità abitativa, a determinate condizioni;
- al comma 3, che il vincolo di destinazione può essere rimosso, su richiesta del proprietario, previa restituzione dei contributi e agevolazioni eventualmente percepiti.

Non vi sono particolari osservazioni da formulare.

Articolo 12 (Programmazione locale)

L'articolo prevede che le Regioni, allo scopo di salvaguardare le caratteristiche e le qualità dell'ospitalità turistica locale, possono adottare, con propri atti non meglio specificati, appositi strumenti di pianificazione concernenti la realizzazione dei condhotel, in modo da assicurare un'adeguata proporzione fra ricettività alberghiera e unità abitative residenziale.

Andrebbe meglio chiarita, in sede di norma, la connessione con la pianificazione turistica regionale a cui si fa cenno in relazione di accompagnamento.

Articolo 13 (Clausola di salvaguardia delle autonomie)

La disposizione, articolata in due commi, sembra voler attuare e nel contempo integrare il disposto del comma 3 dell'art. 31 del decreto-legge n. 133/2014, sulla base di una formulazione non perfetta del dettato di legge.

Si chiede all'Amministrazione di confermare quanto sopra.

Articolo 14 (Norma di rinvio)

La disposizione, nella sua estrema genericità, appare obiettivamente ultronea e quindi da espungere.

IV.) Nel richiamare quanto più volte sottolineato dal Consiglio di Stato in ordine all'importanza della fase attuativa e di monitoraggio di ogni nuovo intervento normativo, alla stregua della valutazione di impatto della regolamentazione, si osserva, infine, come lo schema di decreto non preveda specifici criteri e modalità di verifica e monitoraggio dell'idoneità dello strumento indicato a perseguire in concreto gli obiettivi fissati dalla legge e dallo stesso d.P.C.M.

V.) Tutto ciò premesso, la Sezione resta in attesa dei chiarimenti richiesti, con precipuo riguardo alle disposizioni di cui agli artt. 2, 3, 6, 8, 10, 12 e 13, alla stregua delle osservazioni specificamente formulate.

P.Q.M.

Fatte salve le osservazioni sopra riportate, si resta in attesa di acquisire, con la massima sollecitudine consentita, i chiarimenti e gli elementi richiesti.

Nei termini esposti è il parere interlocutorio della Sezione

L'ESTENSORE
Antimo Prospero

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO

Maria Luisa Salvini