

**RELAZIONE DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE,  
IL CONTROLLO E LA VALUTAZIONE**

sulla

**MISSIONE VALUTATIVA N. 3**

**<<Valutazione degli effetti delle politiche regionali in materia di alberghi diffusi e  
bed and breakfast – L.R. 2/2002>>**

DELIBERATA

dal Comitato LCV nella seduta del 24 giugno 2015

su proposta del consigliere Riccardo Riccardi

Consiglieri incaricati di presiederne lo svolgimento:

Renzo Liva e Valter Santarossa



#### Svolgimento dei lavori:

- Proposta presentata dal consigliere Riccardo Riccardi nella seduta del Comitato LCV n. 30 del 16 giugno 2015;
- Approvazione con modifiche della missione valutativa nella seduta del Comitato LCV n. 31 del 24 giugno 2015 e incarico ai consiglieri Riccardi e Liva di presiederne lo svolgimento;
- Approvazione da parte della Giunta regionale della generalità n. 2223 del 6 novembre 2015, recante *"Elementi per la valutazione degli effetti delle politiche regionali relative agli alberghi diffusi"*;
- Sostituzione del consigliere Riccardi con il consigliere Santarossa quale consigliere incaricato di presiedere lo svolgimento della missione valutativa nella seduta n. 43 del 18 gennaio 2016;
- Audizione del Direttore del Servizio coordinamento politiche per la montagna dott. Loris Toneguzzi nella seduta del Comitato LCV n. 45 del 22 febbraio 2016;
- Audizioni delle società di gestione degli alberghi diffusi e dei Sindaci dei Comuni interessati nella seduta del Comitato LCV n. 50 del 4 maggio 2016;
- Discussione finale nella seduta del Comitato LCV n. 55 del 7 settembre 2016

# SOMMARIO

<b>1</b>	<b>GLI OBIETTIVI DELLA MISSIONE VALUTATIVA .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>GLI ALBERGHI DIFFUSI .....</b>	<b>3</b>
2.1	La disciplina regionale.....	3
2.2	Le altre Regioni.....	4
2.3	Gli approfondimenti svolti.....	5
<b>3</b>	<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>10</b>
3.1	Premessa.....	10
3.2	Relazione del consigliere incaricato di maggioranza.....	10
3.3	Considerazioni svolte dai consiglieri di opposizione.....	12

## 1 GLI OBIETTIVI DELLA MISSIONE VALUTATIVA

Nel giugno 2015 il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha approvato lo svolgimento di una missione valutativa avente ad oggetto la *Valutazione degli effetti delle politiche regionali in materia di alberghi diffusi e bed and breakfast – L.R. 2/2002*, affidando l'incarico di presiederla al consigliere proponente, Riccardo Riccardi, in seguito sostituito dal consigliere Valter Santarossa, e al consigliere Segretario, Renzo Liva.

La L.R. 2/2002 “*Disciplina organica del turismo*” ha disciplinato, tra le strutture ricettive previste sul territorio regionale, la figura dell'Albergo diffuso e del Bed and Breakfast allo scopo di comprendere la vocazione del territorio per poi tradurla, attraverso dei meccanismi di *governance* territoriale, in una offerta turistica attrattiva.

*Il Regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia prevede all'articolo 138 quinquies lo svolgimento di missioni valutative.*

*Si tratta di attività conoscitive tese ad approfondire particolari aspetti dell'attuazione di una legge vigente e a valutare gli effetti delle politiche regionali.*

*L'incarico di presiedere lo svolgimento di una missione valutativa è affidato a due Consiglieri, uno di maggioranza e uno di opposizione, che ne riferiscono i risultati al Comitato per la Legislazione, il Controllo e la Valutazione.*

*Il Comitato rimette la relazione prodotta sulla missione valutativa alla Commissione competente per materia, che ne riferisce all'Assemblea.*

La missione valutativa, considerato che l'Amministrazione regionale ha inteso sostenere queste attività attraverso finanziamenti che assorbono cospicue risorse del bilancio regionale e della programmazione dei fondi comunitari e stante l'attuale congiuntura economica, intende verificare se gli impegni economici sostenuti fino ad ora abbiano effettivamente portato al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

### Le domande di valutazione

- 1) Quali le ricadute in termini di sviluppo socio – economico sul territorio regionale e quale in particolare il coinvolgimento di altre realtà produttive della filiera agro-alimentare e delle attività commerciali?
- 2) Se e in che misura è aumentata l'offerta turistica regionale (incremento numero posti letto) e qual è il numero degli alberghi diffusi, degli immobili recuperati e dei Comuni coinvolti
- 3) L'ampliamento dell'offerta integra o si sostituisce al sistema alberghiero tradizionale?
- 4) Quanti i nuovi posti di lavoro creati e che incidenza ha il dato occupazionale rispetto a quello complessivo del settore?
- 5) Qual è la misura del rapporto tra capitale privato investito e quello pubblico e quale l'ammontare dei finanziamenti regionali impiegati?
- 6) Qual è il tasso di occupazione dei posti letto e quale la tipologia e la provenienza dei fruitori?
- 7) Quali i meccanismi di controllo dei contributi erogati posti in essere in relazione alle disposizioni vigenti?

## 2 GLI ALBERGHI DIFFUSI

### 2.1 La disciplina regionale

L'albergo diffuso è "un'impresa ricettiva alberghiera situata in un unico centro abitato, formata da più stabili vicini fra loro, con gestione unitaria e in grado di fornire servizi di standard alberghiero a tutti gli ospiti". Tale modello (così definito da uno dei suoi ideatori e attuale presidente dell'Associazione nazionale alberghi diffusi, Giancarlo Dall'Ara) ha avuto origine in Carnia, a seguito del terremoto del 1976, con l'obiettivo di utilizzare a fini turistici case e borghi ristrutturati a fini abitativi (il termine "albergo diffuso" viene utilizzato per la prima volta nel 1982 all'interno del "progetto pilota di Comeglians) e ha cominciato a diffondersi tra gli anni 80 e 90 in varie regioni italiane. Tale forma ricettiva si caratterizza quindi per la possibilità di offrire un servizio alberghiero completo, unendo potenzialità già presenti nel territorio e senza dover ricorrere alla creazione di una struttura apposita che le raccolga in un unico edificio.

Nel nostro ordinamento regionale esso è stato espressamente disciplinato dalla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 <<Disciplina organica del turismo>>, che, all'articolo 64, introduce, tra le strutture ricettive alberghiere, gli alberghi diffusi, costituiti da unità abitative e servizi centralizzati, quali uffici di ricevimento, sala a uso comune, eventuale ristorante/bar, dislocati in uno o più edifici separati. I servizi centralizzati sono garantiti anche attraverso il convenzionamento con altre strutture ricettive alberghiere o pubblici esercizi, prevedendo in tal caso idonee distinzioni per lo svolgimento del servizio di ricevimento.

Il successivo articolo 65 dispone che i requisiti minimi qualitativi per la classificazione degli alberghi diffusi siano indicati con regolamento del Comune sul cui territorio insistono le strutture o, nel caso in cui la dislocazione interessi più Comuni, dal Comune in cui ha sede l'ufficio di ricevimento principale. In ogni caso il numero dei posti letto non può essere complessivamente inferiore a ottanta. Le unità abitative sono ubicate solo nei Comuni amministrativamente confinanti con il Comune in cui ha sede l'ufficio di ricevimento principale dell'albergo diffuso.

Gli interventi di **recupero del patrimonio edilizio montano** da destinare a tale attività ricettiva sono avvenuti principalmente attraverso le risorse finanziarie rese disponibili da due periodi di programmazione comunitaria (Docup Obiettivo 2 200-2006 – Azione 4.3.3 e POR FESR 2007-2013 – Attività 4.2 – Linea di intervento 1). I bandi emanati per la concessione dei contributi hanno riguardato la creazione di nuove strutture oppure il consolidamento di strutture esistenti, prevedendo un vincolo di destinazione soggettivo di 5 anni e oggettivo di 10 anni.

La legge regionale 18 gennaio 2006, n. 2 <<Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione (Legge finanziaria 2006)>> all'articolo 8, commi 69-73, ha poi autorizzato l'Amministrazione regionale a erogare **finanziamenti a favore delle società di gestione degli alberghi diffusi** operanti in Comuni ubicati in territorio montano ex L.R. 33/2002, nella forma del contributo, entro i limiti massimi stabiliti dalla normativa europea relativa agli aiuti d'importanza minore (*de minimis*).

I contributi, disciplinati dal relativo Regolamento di attuazione (D. P. Reg. 19 agosto 2010 n. 196, di recente sostituito dal D. P. Reg. 16 settembre 2015 n. 189) sono concessi, nella misura del 100% della spesa rendicontata e ammessa, a favore delle società di gestione di alberghi diffusi operanti in Comuni montani, in possesso di autorizzazione comunale ed effettivamente operative (700 presenze l'anno

precedente), sulle spese sostenute per il personale assunto, i servizi di pulizia, le attività di promozione e di marketing turistico e l'acquisto di attrezzature. Il vincolo di destinazione oggettivo era fissato in cinque anni.

## 2.2 Le altre Regioni

Molte sono le Regioni italiane che hanno emanato una disciplina dell'attività ricettiva "albergo diffuso", in particolare Emilia Romagna, Toscana, Puglia, Sicilia, Molise, Abruzzo, Calabria, Lazio, Sardegna, Marche, Umbria, Liguria, Provincia di Trento, Basilicata, Valle d'Aosta, Campania, Veneto, Piemonte, Lombardia.

Si tratta di norme alla base delle quali vi è, da una parte, la volontà di recupero e restauro conservativo di immobili in disuso situati in centri storici, in borghi antichi o centri minori, anche rurali, spesso in via di spopolamento, dall'altra, di promuovere forme di ricettività innovative tese a valorizzare e rendere disponibile e fruibile in chiave turistica il patrimonio ambientale, naturalistico, culturale e di tradizioni, che rischia di andare perduto.

Tra le caratteristiche trasversali a questa tipologia di strutture ricettive vi è la conduzione in forma imprenditoriale dell'attività di gestione della struttura stessa e dei servizi comuni e accessori; naturalmente ciascuna disciplina può prevedere differenze e peculiarità, tuttavia, la responsabilità fa capo ad un unico soggetto giuridico.

Le unità abitative, che sono tutte ricavate da edifici preesistenti, devono essere più di una e devono essere dislocate in edifici separati ma situati ad una distanza ragionevole (generalmente da 200 a 500 metri) dall'ufficio di ricevimento e dalle sale di uso comune, nelle quali vengono serviti colazioni e pasti, generalmente, o comunque attività di intrattenimento e svago.

Gli alloggi si trovano in edifici diversi ma situati tutti in un centro storico o in un borgo rurale o montano, contraddistinti pertanto da un forte legame con la realtà territoriale e la tradizione.

Le singole Regioni disciplinano specificamente le caratteristiche degli alloggi, il numero minimo di unità abitative, il sistema di controlli, il periodo di apertura delle attività, la capacità ricettiva, i tipi di servizi e attrezzature in dotazione, le modalità di avvio dell'esercizio dell'attività.

La possibilità di prevedere misure e azioni di sostegno all'interno di atti di programmazione o comunque attivare strumenti di finanziamento è prevista espressamente da diverse leggi regionali, da altre implicitamente sottolineando la volontà della Regione ad incentivare o favorire la realizzazione degli alberghi diffusi.

La fondamentale peculiarità di questo tipo di struttura, in conclusione, è la forte integrazione con la realtà sociale e culturale locale, e quindi con la comunità ospitante, e la capacità di coniugare il mantenimento e la valorizzazione dell'esistente, con lo sfruttamento turistico degli stessi luoghi, con particolare riferimento ai centri storici; rappresenta inoltre un modello di sviluppo turistico territoriale, rispettoso dell'ambiente e "sostenibile", e una modalità di sviluppo locale che contribuisce a contrastare lo spopolamento dei borghi.

## 2.3 Gli approfondimenti svolti

IL Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione ha preso in considerazione la Generalità di Giunta n. 2223 del 6 novembre 2015, "Missione valutativa n. 3. Elementi per la valutazione degli effetti delle politiche regionali relative agli alberghi diffusi", illustrata in Comitato dal Direttore del Servizio coordinamento politiche per la montagna dott. Loris Toneguzzi (allegato 1); il rapporto di valutazione svolto dalla Società ECOTER srl nell'ambito della valutazione POR FESR 2007-2013 "Valutazione tematica n. 10 – Gli effetti socio - economici della modalità dell'albergo diffuso" (allegato 2). Sono inoltre stati ascoltati in audizione le Società di gestione ed i sindaci dei Comuni interessati.

Con riferimento alle domande della missione valutativa, gli elementi emersi dai citati documenti sono i seguenti.

### **1) Quali le ricadute in termini di sviluppo socio – economico sul territorio regionale e quale in particolare il coinvolgimento di altre realtà produttive della filiera agro-alimentare e delle attività commerciali.**

L'Albergo diffuso nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia è stato ideato come uno strumento di progettualità turistica integrata in una strategia di sviluppo del territorio, partendo dal recupero del patrimonio edilizio in chiave di sostenibilità e tipicità delle aree montane della Regione, per giungere allo sviluppo dell'idea di comunità ospitale. Non si è quindi pensato solo ad uno strumento di ricettività turistica che rappresentasse un'alternativa ad altre tipologie di ospitalità già presenti, ma ad un modello in cui il turismo diviene strumento per stimolare lo sviluppo del territorio, diffondendo una cultura turistica anche in ambiti dove era assente e per consentire la conservazione e lo sviluppo dell'identità locale. Attraverso il recupero di immobili a finalità turistica si è generato lo stimolo e il coinvolgimento della popolazione residente ad investire in un progetto di rivitalizzazione economica delle comunità in termini di piena sostenibilità.

Da quanto emerge dalla Generalità di Giunta e dal rapporto di valutazione di Ecoter sul POR FESR 2007-2013, le ricadute in termini di sviluppo socio-economico sul territorio regionale vanno quindi valutate in termini indiretti, in quanto il flusso turistico generato dall'albergo diffuso ha garantito il mantenimento e lo sviluppo delle attività commerciali e di servizi già presenti. Questo ha consentito il consolidamento delle attività locali che si sono evolute garantendo l'erogazione di servizi all'utenza turistica e di tale sviluppo hanno potuto beneficiare anche i soggetti residenti, ai quali viene offerta la possibilità di disporre di servizi che favoriscono la residenza nelle aree in cui l'iniziativa di Albergo diffuso si è sviluppata, limitando lo spopolamento delle stesse.

### **2) Se e in che misura è aumentata l'offerta turistica regionale (incremento numero posti letto) e qual è il numero degli alberghi diffusi, degli immobili recuperati e dei Comuni coinvolti.**

Gli interventi di **recupero del patrimonio edilizio montano** da destinare ad albergo diffuso sono avvenuti principalmente attraverso le risorse provenienti da due periodi di programmazione comunitaria, con l'emanazione di complessivi 5 bandi, riguardanti sia lo sviluppo di nuove iniziative di albergo diffuso, sia il consolidamento di alberghi diffusi esistenti. Nel primo periodo di programmazione comunitaria sono stati finanziati 11 progetti e nel secondo periodo altri 22 e i **Comuni coinvolti sono complessivamente 19.**

Le tipologie di spese ammesse a finanziamento hanno riguardato sostanzialmente le spese tecniche di progettazione e direzione lavori, i costi per la realizzazione delle opere di recupero degli edifici e l'arredo delle strutture ricettive, oltre all'Iva qualora non recuperabile.

I bandi hanno previsto un vincolo di destinazione soggettivo (mantenimento in capo al beneficiario della proprietà del bene) di 5 anni e oggettivo (mantenimento dell'utilizzo del bene per le finalità stabilite dal bando) di 10 anni

A seguito di tali interventi, come emerge anche dal prospetto riassuntivo che segue, sono stati resi disponibili **1984 posti letti** ripartiti su **373 unità abitative**.

	Domande	Interventi finanziati	Contributi concessi	Contributi erogati a saldo	Posti letto	Unità abitative
Bando 2002 consolidamento	41	40	2.200.453,19	1.886.993,59	632	
Bando 2003 nuove iniziative	103	89	4.776.431,03	3.481.859,81	322	
<b>Totale DOCUP 2002-06</b>	<b>144</b>	<b>129</b>	<b>6.976.884,22</b>	<b>5.368.853,40</b>	<b>954</b>	<b>103</b>
Bando 2009 nuove iniziative	138	69	9.571.586,30	8.148.204,61	591	134
Bando 2009 consolidamento I		39	4.467.980,97	3.685.486,29	230	73
Bando 2011 consolidamento II	134	38	5.071.872,68	3.849.454,01	209	63
<b>Totale POR FESR 2007-13</b>	<b>272</b>	<b>146</b>	<b>19.111.439,95</b>	<b>15.683.144,91</b>	<b>1030</b>	<b>270</b>

### 3) Qual è la misura del rapporto tra capitale privato investito e quello pubblico e quale l'ammontare dei finanziamenti regionali impiegati?

La misura del **rapporto tra capitale privato e capitale pubblico** investito per la realizzazione degli interventi si attesta intorno al **50%**. Per gli investimenti realizzati da soggetti pubblici la quota di finanziamento dei contributi erogati dai fondi comunitari è più alta (79% per il Docup Obiettivo 2 2000-2006 – 77% per il POR FESR 2007-2013) e conseguentemente il cofinanziamento garantito dai comuni è stato più limitato.

In particolare, per quanto riguarda i primi due bandi svolti nell'ambito del POR FESR 2007-2013, dai dati contenuti nel Rapporto della Ecoter è possibile confrontare la spesa complessiva ammissibile con il contributo pubblico concesso, distinto in quota UE, Stato e Regione.

	Spesa ammissibile	Contributo concesso, di cui:	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione
Bando nuove iniziative	19.265.248,41	9.571.696,65	2.459.862,50	5.271.144,29	1.840.689,86
Bando consolidamento I	8.768.789,21	4.467.980,97	1.138.850,17	2.440.393,18	888.737,62

Agli interventi di recupero del patrimonio immobiliare fin qui descritti si sono poi affiancati i finanziamenti di parte corrente, concessi alle **società di gestione degli alberghi diffusi** al fine di sostenerne l'operatività, in esecuzione della L.R. 2/2006 e relativi Regolamenti di attuazione.

	Contributi concessi	Contributi erogati
L'ammontare di tali interventi, che hanno inizialmente riguardato 12 società di gestione, a cui si sono aggiunte altre 9 nel 2014, è riassunto nella tabella a fianco.	<b>2010</b> € 392.870,25	€ 392.838,56
	<b>2011</b> € 400.000,00	€ 400.000,00
	<b>2012</b> € 400.000,00	€ 395.620,72
	<b>2013</b> € 296.271,18	€ 295.637,55
Per il <b>2015</b> e <b>2016</b> gli stanziamenti ammontano, rispettivamente, a <b>€ 260.000</b> e <b>€ 150.000</b> .	<b>2014</b> € 400.000,00	€ 386.950,48
	<b>Totale</b> € 1.889.141,43	€ 1.871.047,31

Nei primi anni di applicazione della norma, l'Amministrazione regionale ha indirizzato la propria azione per sostenere lo *start up* delle società di gestione; negli anni successivi, con le modifiche al Regolamento attuativo, si intende invece orientare l'attività degli alberghi diffusi a migliorare la qualità dell'offerta turistica e rafforzare la loro capacità di fungere da volano dello sviluppo socio-economico del territorio. Il nuovo Regolamento di attuazione prevede infatti, ad esempio, che le società di gestione offrano servizi alla comunità mediante almeno una convenzione, accordo o protocollo di intesa, stipulati con uno o più Comuni o Enti o Associazioni che operano sul territorio di competenza.

#### **4) L'ampliamento dell'offerta integra o si sostituisce al sistema alberghiero tradizionale?**

L'ampliamento dell'offerta turistica realizzata con l'iniziativa dell'Albergo diffuso si è integrata con il sistema alberghiero tradizionale e non si è sostituita allo stesso, anche perché la tipologia di utenza turistica che si rivolge all'Albergo diffuso richiede servizi e standard funzionali diversi da quelli richiesti dall'utenza delle strutture ricettive alberghiere di tipo tradizionale. Gli alberghi diffusi hanno inoltre insistito su aree territoriali deprivate o sotto dimensionate dal punto di vista della capacità ricettiva, non correndo quindi quasi mai il rischio di aggredire le quote di clientela delle altre strutture alberghiere.

#### **5) Quanti i nuovi posti di lavoro creati e che incidenza ha il dato occupazionale rispetto a quello complessivo del settore?**

Le 21 società di gestione dell'Albergo diffuso presenti sul territorio regionale hanno contribuito a creare almeno un posto di lavoro per società, che nella totalità dei casi è occupato da persone di sesso femminile (funzioni di addetto all'attività desk, di informazione, di ricevimento delle prenotazioni e assistenza per il periodo di permanenza negli alloggi stessi, ecc). L'attività delle società di gestione ha inoltre consentito lo sviluppo di occupazione indotta con lavoratori locali nell'ambito dei servizi di pulizia e manutenzione delle strutture, oltre che nell'ambito dei servizi aggiuntivi offerti al turista dalla società stessa, quali l'accompagnamento per attività di tipo escursionistico o di assistenza e supporto ad attività ludiche di varia natura.

#### **6) Qual è il tasso di occupazione dei posti letto e quale la tipologia e la provenienza dei fruitori?**

Nell'arco temporale 2009-2013 sono state registrate 207.034 presenze turistiche, con una presenza media giornaliera di 113 utenti.

#### **7) Quali i meccanismi di controllo dei contributi erogati posti in essere in relazione alle disposizioni**

Per i finanziamenti comunitari la procedura istruttoria finalizzata alla concessione del contributo e quella relativa all'erogazione del saldo prevedono procedure specifiche disciplinate in appositi manuali di controllo ed attuate mediante *check list* allo scopo predisposte. Vengono inoltre periodicamente disposte verifiche finalizzate all'accertamento dell'avvenuto mantenimento del vincolo di destinazione con riferimento a quanto annualmente attestato dai beneficiari mediante le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi del DPR 445/2000.

\*\*\*\*

Dall'analisi sul campo condotta dal valutatore esterno sugli interventi portati avanti nella programmazione POR FESR 2007-2013 emergono alcune informazioni e considerazioni ulteriori. Dal

punto di vista della Direzione regionale competente le relative procedure, che hanno visto un concorso di ruoli e responsabilità tra Regione e Comuni, si sono concluse positivamente, con pochi ritardi fisiologici nelle procedure di attuazione, tassi di abbandono dei progetti piuttosto bassi e accettabili quote di disimpegno delle risorse. Secondo le società di gestione degli AD le difficoltà da superare sono state soprattutto legate all'aggregazione dei numeri minimi dei futuri posti letto da creare e da un'eccessiva complessità e lentezza dell'iter amministrativo da completare.

Dal punto di vista dei proprietari degli immobili (sono pervenute risposte da 28 sui 172 beneficiari degli interventi) mentre è positiva la percezione dell'impatto dell'AD sulle presenze turistiche nel territorio - che secondo il 75% degli interpellati sono cresciute, sebbene concentrate nel periodo luglio settembre - più critica è la percezione dell'impatto della partecipazione al progetto sulla condizione reddituale: solo il 25% degli interpellati dichiara infatti di avere migliorato la propria condizione, mentre per la restante parte essa è rimasta stabile (40%) o addirittura peggiorata (35%).

Secondo il valutatore esterno tale visione riguarda l'investimento iniziale sostenuto dai proprietari degli immobili per il cofinanziamento delle ristrutturazioni, in quanto in alcuni casi i costi hanno superato le previsioni iniziali (a causa dell'incremento nel corso del tempo dell'aliquota dell'IVA o più spesso per la necessità di fronteggiare spese inizialmente imprevedute). La seconda chiave di lettura ipotizzata concerne la *“possibilità che gli interpellati abbiamo inteso rappresentare l'inquietudine diffusa e la preoccupazione rispetto al termine del sostegno finanziario regionale agli AD, visto talvolta come una sorta di “abbandono” del progetto in mezzo al guado ed in momento in cui avrebbe avuto bisogno di ulteriore supporto”*. Al quesito riguardante le possibilità che l'AD possa proseguire la sua strada senza ulteriori sussidi pubblici, il 64% degli interpellati ha infatti risposto che tali possibilità sono scarse o molto scarse (mentre il 30% circa le reputa medie e solo il 3,5% buone), a causa principalmente dei perduranti fattori di ritardo e disagio delle aree geografiche interessate e dell'eccessiva incidenza dei costi fissi delle strutture.

Va a tale proposito ricordato che la Regione, dopo gli importanti investimenti portati avanti nelle due citate tornate di programmazione comunitaria, ha deciso di non proseguire con il nuovo POR 2014-2020 nella linea di intervento a sostegno degli alberghi diffusi, ritenendo che il percorso di avvio e accompagnamento di tali iniziative sia giunto alla sua naturale maturazione.

Il grado di soddisfazione degli interpellati sui risultati raggiunti rispetto alle aspettative presenti al momento della partecipazione ai bandi rimane comunque elevato (quasi il 40% si dichiarano soddisfatti e più del 30% mediamente soddisfatti). Per quanto concerne la quota di “insoddisfatti”, le criticità sono individuate nella necessità che l'intervento pubblico non si limiti al sostegno al recupero degli immobili ma investa anche in altre leve di sviluppo e rilancio del territorio, nelle farraginosità e lungaggini burocratiche, nell'incidenza dei costi di gestione e nel vincolo di destinazione degli alloggi.

Elementi sostanzialmente analoghi sono emersi dalle audizioni svolte in Comitato LCV con Sindaci e Società di gestione, in cui è stato sottolineato il ruolo positivo che l'albergo diffuso svolge all'interno dell'economia locale.

Tra i fattori positivi emersi, primeggiano la spinta a contrastare il decremento demografico di località marginali e svantaggiate, che sono stati anche i luoghi in cui fin dall'inizio questo modello di sviluppo è stato utilizzato, ma collegato a questa anche una maggior capacità occupazionale diretta e indiretta e una funzione di presidio del territorio che viene svolta dalla struttura preposta, dal Comune e dalla collettività che è nel suo complesso coinvolta a collaborare per la buona riuscita dei soggiorni degli ospiti.

Tra le criticità sono state segnalate l'assenza, da parte della Regione, di una promozione turistica che riguardi tutto il territorio, nonché la mancanza di un "progetto per la montagna"; di tale carenza risentono un po' tutte le strutture, ma alcune realtà più delle altre in ragione del maggior isolamento, delle condizioni climatiche e dell'esiguità e anzianità della popolazione residente.

Nelle conclusioni della *Valutazione tematica n. 10* della Ecoter il valutatore considera comprensibile la scelta della Regione di porsi nel nuovo POR FESR diverse priorità, considerato che gli AD hanno goduto di un sostegno sufficiente a sostenerne lo *start up* e il consolidamento e hanno assunto l'identità di realtà mature nell'economia turistica friulana. Le raccomandazioni poste vanno, da un lato, nella direzione di un taglio graduale, che, se possibile, garantisca agli AD di nuova istituzione lo stesso regime di sostegno goduto dagli AD consolidati; dall'altro lato nella configurazione di politiche integrate (viabilità, manutenzione boschi, potenziamento rete internet, ecc) e nel sostegno alle attività di promozione e marketing, in quanto tale modello risulta ancora poco visibile e conosciuto ai grandi flussi turistici nazionali ed europei. Il valutatore ritiene infine che *"al di là della bellezza ed attrattività dei territori sui quali insistono, gli AD potranno consolidarsi ed attrarre turisti solo se potranno fornire risposte articolate non solo a bisogni di pernottamento, ma anche di intrattenimento culturale, ludico, sociale"*, suggerendo di sostenere anche lo *start up* di nuove attività commerciali e servizi in grado di soddisfare esigenze di intrattenimento più articolate ed evolute. La capacità delle società di gestione di porsi come agenti di sviluppo del territorio non risulta ancora maturata ed è quindi opportuno un intervento mirato ad ampliarne gli orizzonti cognitivi e a illustrare come sia possibile svolgere un ruolo più attivo e propositivo, ad esempio attraverso la realizzazione di brevi interventi di formazione continua su *marketing* turistico, comunicazione, elementi dello sviluppo locale, potenzialità dei fondi strutturali e dei programmi comunitari, costruzione di reti di *stakeholders*, uso dei *network sociali*, ecc.

## 3 CONCLUSIONI

### 3.1 Premessa

Nella seduta conclusiva del 7 settembre 2016, il Comitato per la legislazione il controllo e la valutazione ha deliberato di non procedere all'approfondimento degli aspetti della missione valutativa concernenti i *bed and breakfast*.

Per quanto concerne gli effetti delle politiche regionali in materia di alberghi diffusi, il Comitato non è giunto a delle conclusioni condivise. Il consigliere di maggioranza incaricato di presiedere lo svolgimento della missione valutativa, Renzo Liva, ha predisposto una relazione, integrata e condivisa da alcuni dei consiglieri di maggioranza. In sede di discussione finale sono emerse posizioni parzialmente diverse da parte dei consiglieri di opposizione.

Pertanto si riportano di seguito la relazione di maggioranza e le considerazioni dei consiglieri di opposizione.

### 3.2 Relazione del consigliere incaricato di maggioranza

La valutazione dell'efficacia delle politiche regionali relative all'utilizzo dei fondi prevalentemente di fonte comunitaria relative agli alberghi diffusi risulta complessa perché complessi e diversificati sono stati gli obiettivi sottesi a tali politiche, che non si prestano ad essere rappresentati da puri dati numerici, ma devono anche tener conto di aspetti qualitativi e di contenuto sociale e culturale.

Va infatti considerato il dato territoriale ed ambientale in cui tali interventi sono stati realizzati parametrandone i risultati allo specifico svantaggio geografico, culturale, demografico e spesso economico che caratterizza le aree montane verso cui si è indirizzata la progettualità dell'albergo diffuso.

Va inoltre ricordato che la Regione Friuli Venezia Giulia è stata presa ad esempio in altre regioni italiane e all'estero per l'esperienza dell'Albergo Diffuso ed è tuttora un modello nazionale per le caratteristiche di forte innovazione, pur con modalità e prospettive diverse da territorio a territorio e con risultati, sia in termini di accoglienza turistica che di sviluppo e promozione, differenziati. Non bisogna, infatti, dimenticare che l'esperienza dell'Albergo Diffuso nasce dai processi partecipativi attivati a livello locale, processi che hanno messo assieme amministrazioni locali, realtà associative, operatori economici e cittadini, e che sono sfociati nella costituzione di società cooperative con la finalità di avviare un progetto di sviluppo integrato del territorio con alla base il turismo, consentendo, nella maggior parte dei casi, di introdurre un percorso di sviluppo turistico in territori e comunità privi di qualsiasi tradizione in tal senso.

La valutazione deve considerare i risultati raggiunti anche alla luce dell'approccio "sostenibile" dal lato dell'uso delle risorse e "rispettoso" dei valori storici e identitari del contesto sia ambientale sia sociale che architettonico assunto dalle politiche dell'Albergo diffuso. E' comprensibile a chiunque che elevare il grado di "ospitalità" di un territorio, che è obiettivo della politica regionale intrapresa, è un risultato che non si raggiunge in poco tempo o soltanto aumentando il numero dei posti letto, ma deve fare i conti

con livelli di professionalizzazione del personale e positiva predisposizione all'ospitalità dell'intera comunità.

Sotto questi profili appare sostanzialmente condivisibile quanto si può leggere nella Relazione n 10 che ad un certo punto sintetizza *“l'intervento nel suo insieme, con la notevole continuità che lo ha caratterizzato nel corso del tempo, ha prodotto esiti molto positivi di contrasto alla marginalizzazione e di rivitalizzazione di un'area geografica tanto ricca di potenzialità naturalistiche e culturali quanto rimasta indietro per decenni troppo al di fuori del raggio d'azione delle politiche di sviluppo locale”*. E ancora *“questo patrimonio maturato costituisce oggi una delle premesse e delle precondizioni principali perché si possa andare oltre lo start up degli Alberghi Diffusi ed ipotizzare la loro capacità di crescere, incentivare il proprio volume d'affari, camminare con le proprie gambe”*.

Risulta peraltro difficile intravedere nell'Albergo Diffuso un elemento distorcente, a fronte del sostegno pubblico, della concorrenza nel settore turistico a sfavore dell'iniziativa alberghiera e ciò sia per la profonda diversità dell'offerta sia per la marginalissima compresenza delle due distinte forme di ricettività turistica nei medesimi territori, essendo l'Albergo Diffuso essenzialmente radicato in realtà prive di altre significative offerte ricettive e talvolta anche di pura ristorazione. Inoltre il sostegno al servizio di Reception normalmente trova giustificazione in una disponibilità di apertura per tutto l'anno e comprende l'assistenza turistica per immobili per lo più ubicati a chilometri di distanza uno dall'altro.

Pur alla luce delle precedenti considerazioni appare comunque evidente che i risultati ottenuti in termini di “occupazione di posti letto” paiono insoddisfacenti, e pertanto migliorabili, in considerazione delle consistenti risorse finanziarie comunque investite.

Tale constatazione deve indurre ad una riflessione e a un ripensamento e rilancio del modello esistente (strategicamente in linea con l'approccio al turismo individuato per la nostra regione da Promoturismo FVG) che sappia superare i difetti registrati e i limiti della passata esperienza, valorizzando le potenzialità peraltro testimoniate da un continuo interesse di paesi UE ed extra UE verso il nostro modello e oggetto di protocolli d'intesa della nostra Regione con altri Paesi (in particolare nei Balcani) e il formarsi di una domanda sempre più consistente ed esigente di un turismo “slow” accogliente, culturalmente evoluto, interconnesso.

Diventa inoltre necessario, a fronte del consistente impegno finanziario pubblico/privato, e proprio rispetto ai dati di occupazione posti letto, accompagnare i soggetti gestori con adeguati programmi di promozione rafforzando contestualmente una sempre maggiore integrazione con il territorio.

L'Albergo Diffuso pur non essendo soltanto una nuova tipologia ricettiva, ma, e forse soprattutto, un progetto di sviluppo integrato di aree marginali, deve - se vuole crescere e svilupparsi con il sostegno pubblico - porsi e raggiungere in tempi determinati sul piano della ricettività turistica risultati misurabili nettamente superiori a quelli attuali.

In conclusione, appare del tutto improprio ed errato un giudizio sulla politica dell'Albergo Diffuso di tipo liquidatorio e basato sullo stereotipo dello spreco che non trova oggettivi supporti né tecnici né finanziari. Va inoltre opportunamente ricordato che le risorse pubbliche investite negli anni hanno mobilitato altrettante risorse private che altrimenti non sarebbero state probabilmente investite, e comunque non sul patrimonio immobiliare ricettivo, in ambienti montani che il “mercato” di per sé non stimola e la redditività attesa non induce. Si può infine convenire che le due sessioni di programmazione europea impegnate nell' Albergo Diffuso ci lasciano un ampio patrimonio immobiliare ammodernato e per lo più di elevata qualità.

Appare però del tutto naturale che al lungo periodo di “investimento” pubblico segua un periodo di graduale disimpegno sul piano degli investimenti immobiliari e, contemporaneamente, un periodo di valutazione dei risultati raggiunti e di riposizionamento e integrazione degli incentivi e degli investimenti sul recupero immobiliare con anche altre linee di finanziamento e di agevolazione, avviando contemporaneamente una fase di gestione e manutenzione ordinaria del sistema che dovrà dimostrare di saper camminare maggiormente con le proprie gambe rivedendo il proprio funzionamento. Il modello andrà rapidamente aggiornato nei parametri, sul piano della stretta regia e collaborazione con PromoturismoFVG e con il Servizio Montagna dell’Amministrazione regionale e sul piano dei percorsi di formazione anche digitale dei soci, degli amministratori, del personale, delle comunità ospitanti e della stessa *mission* delle Società di Gestione che potranno essere ancora sostenute e accompagnate ma, come contropartita, dovranno impegnarsi ad un ampliamento/miglioramento delle *performances* sul piano turistico dei dati di occupazione delle strutture nonché di un ampliamento della quantità e qualità dei servizi di varia natura garantiti ed assicurati alla realtà socioeconomica in cui operano.

### **3.3 Considerazioni svolte dai consiglieri di opposizione**

Nella discussione finale sulla missione valutativa in oggetto, i consiglieri di opposizione, pur condividendo parte delle considerazioni della relazione sopra riportata, hanno sottolineato alcuni diversi e ulteriori profili da tenere in considerazione.

In sede di valutazione finale è stato ritenuto corretto evidenziare maggiormente le criticità emerse nel corso dell’indagine. Il presupposto delle politiche regionali in materia di alberghi diffusi, che hanno visto un investimento pubblico di 12.000 euro per posto letto, era la riqualificazione del patrimonio immobiliare della regione a vantaggio del territorio stesso e del turismo e non dei privati.

A tale proposito è stato ricordato che il vincolo di destinazione oggettivo decade dopo 10 anni e che dai dati forniti dalla Giunta regionale emerge che la maggior parte dei posti letto degli alberghi diffusi rimane giornalmente inutilizzato; ciò comporta la paradossale conseguenza che, caduto il vincolo di destinazione, il privato proprietario possa beneficiare di un immobile per proprio uso personale i cui costi di ristrutturazione sono stati coperti al 50% da fondi pubblici.

Se dal punto di vista degli aspetti di investimento edilizio e di recupero e riqualificazione urbanistica questa politica ha dato risultati importanti, permettendo di creare un patrimonio edilizio di qualità in aree marginali della regione e consentendo di conseguenza di dare risposte anche sul piano della tenuta sociale, altrettanto non si può dire con riferimento agli aspetti di promozione e incremento del turismo.

Per far decollare il progetto appare evidente la necessità di avviare, in sinergia fra tutti i soggetti coinvolti (Regione, Enti locali), attività di promozione e *marketing* degli AD. In questo senso un ruolo importante nella promozione di tale tipologia ricettiva potrebbe essere rivestito da Promoturismo FVG. Risultano infatti insufficienti gli interventi avviati di tutela del territorio collaterali all’investimento per diffondere gli AD, quali ad esempio la manutenzione delle strade, la creazione e manutenzione della sentieristica, la creazione di piste ciclabili, la creazione di reti web wi-fi veloci e performanti.

Va inoltre tenuto presente che dal rapporto di valutazione svolto dalla Società ECOTER solo il 25% dei proprietari degli immobili interpellati dichiara di avere migliorato la propria condizione reddituale, mentre per la restante parte essa è considerata stabile o addirittura peggiorata. Inoltre, senza l’intervento pubblico, gli operatori dichiarano che non sarebbero in grado di sopravvivere.

Nel contesto delle 7 risposte positive, il grado di soddisfazione del miglioramento percepito si reputa per lo più di media entità. Non può non segnalarsi che l'analisi del 25% degli intervistati si riferisce al 16% del campione analizzato.

Infine per quanto riguarda i controlli, è da precisare che al di là della procedure specifiche previste per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti comunitari, andrebbero previste procedure finalizzate all'accertamento del rispetto delle disposizioni vigenti e in ordine alla capacità delle strutture di offrire servizi agli ospiti e sul rispetto del mantenimento del vincolo di destinazione.

In considerazione di tali elementi, non è stata condivisa l'opportunità di proseguire con gli interventi pubblici a sostegno alle Società di gestione.

Va sottolineato comunque che la missione valutativa svolta non ha pienamente raggiunto gli obiettivi conoscitivi prefissati.

La documentazione messa a disposizione dalla Giunta regionale ha fornito essenzialmente i dati amministrativi e finanziari degli interventi; il Rapporto di valutazione realizzato dalla Ecoter, nell'indisponibilità di dati statistico – economici disaggregati in grado di evidenziare l'effetto netto degli interventi realizzati, non ha potuto valutare gli effetti socio – economici della misura, limitando l'analisi sul campo alla somministrazione di questionari ai soggetti coinvolti nel procedimento (Comuni, società di gestione e proprietari degli immobili), ottenendo peraltro un numero di risposte poco significativo (28 questionari compilati su 172 proprietari di immobili contattati; un Comune su 19; 9 società di gestione su 16).

Le informazioni a disposizione non hanno quindi permesso di rispondere compiutamente a tutti i quesiti previsti dalla missione valutativa.

Di conseguenza si ritiene difficile esprimere un giudizio sintetico e finale sulle politiche in materia di alberghi diffusi, sia in merito agli interventi finanziati che al ritorno economico e sociale degli stessi.