

## Proprietà e diritti reali

---

# ***Il TAR Piemonte annulla la normativa ricettiva extra alberghiera per violazione della libertà imprenditoriale***

di **Donatella Marino, Avvocato**



### **Parole chiave**

TAR Piemonte - ospitalità - strutture ricettive - extra alberghiero - affitti brevi - regolamento - AGCM - libera iniziativa economica - concorrenza - libera prestazione dei servizi - UE - Booking - Airbnb

### **Sintesi**

Con sentenza 4 gennaio 2023, n.11, il Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni che limitano l'accesso all'attività extra-alberghiera e ne rendono più difficile l'esercizio, in assenza di specifici motivi imperativi di interesse generale. Continua così il dibattuto percorso dei nostri giudici volto a chiarire le interferenze tra normative e principi generali che governano il diritto della Hospitality. Il TAR Piemonte ha infatti annullato alcune disposizioni del Regolamento regionale 8 giugno 2018, n. 4 che individua caratteristiche e modalità di gestione delle strutture ricettive c.d. extra-alberghiere, in quanto **ritenute in contrasto con principi concorrenziali dell'ordinamento italiano ed europeo.**

### **Le fonti di diritto della Hospitality e la normativa amministrativa di Regione Piemonte**

La sentenza si occupa di diritto della Hospitality, ovvero della normativa costituita da principi e norme di **diritto europeo** e di **diritto interno dell'ordinamento civile** e di diritto pubblico **amministrativo**, - con relative ricadute anche in ambito **fiscale** - che regolano il mercato del Real Estate ricettivo o residenziale offerto a turisti tramite intermediari *on-line* (ad es. Airbnb o Booking), con soluzioni di ricettività anche non alberghiera o con locazioni per periodi brevi e con finalità turistica, c.d. affitti brevi. Oggetto della decisione TAR Piemonte è la disciplina

delle “*strutture ricettive extra alberghiere*”, contenuta nella L.R. 3 agosto 2017, n. 13 e nel Regolamento 4/2018 che ne descrive le “*Caratteristiche e modalità di gestione delle strutture ricettive extralberghiere...nonché adempimenti per le locazioni turistiche*”.

## **Il parere dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e il ricorso al TAR Piemonte**

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) riscontrava nel testo del Regolamento regionale profili problematici rispetto alla **libertà imprenditoriale e al diritto di concorrenza** emettendo sul punto un **parere motivato**, ai sensi dell’Art. 21-bis, co. 2, della L. 10 ottobre 1990, n. 287 (parere S3372 dell’8 luglio 2018). Nel parere aveva ritenuto che le disposizioni citate integrassero **specifiche violazioni dei principi concorrenziali riconosciuti e tutelati dall’ordinamento comunitario e nazionale** (e in particolare, gli artt. 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, TFUE, sulla libera prestazione dei servizi e i divieti di restrizione e gli artt. 3, 41 e 117 della Costituzione), nella misura in cui essi “**limitano l’accesso all’attività extralberghiera e ne rendono più difficile l’esercizio, in assenza di motivi imperativi di interesse generale**” (T.A.R. Piemonte Torino, Sez. II, Sent., 04/01/2023, n. 11) **oltre a rilevare il contrasto** con gli artt. 10 e 11 del D.Lgs 26 marzo 2010, n. 59 **sul libero accesso ed esercizio delle attività di servizi** e con i successivi interventi di liberalizzazione del settore (Art. 3, co. 7, del D.L. n. 138/2011, Art. 34 del D.L. n. 201/2011 e Art. 1, co. 2 e 4, del D.L. n. 1/2012).

Vista la mancata conformazione al proprio parere da parte della Regione Piemonte, l’AGCM presentava ricorso ex Art. 21-bis co. 2 della L. 287/1990 dinanzi al TAR Piemonte per l’annullamento dell’**Art. 2**, co. 1 e 2, dell’**Art. 4**, dell’**Art. 10**, co. 1, 2, 5 e 6, dell’**Art. 15**, dell’**Art. 17** dell’**Allegato A** del **Regolamento regionale 4/2018** in quanto ritenuti **in contrasto con la libertà imprenditoriale e il diritto di concorrenza**, censurando in particolare l’Art. 2, co. 1 e 2, con riferimento alle **limitazioni di ordine temporale**; gli Artt. 4 e 17, con riferimento alle **restrizioni dimensionali delle strutture extralberghiere**; l’Art. 10, co. 1 e 2 per **le limitazioni alla somministrazione e preparazione di alimenti e bevande delle strutture extralberghiere**; l’Art. 10, co. 5 e 6, con riferimento alle **limitazioni di carattere igienico sanitario** e l’Art. 15, con riferimento ai **vincoli in materia di alloggi vacanze**.

Si costituiva in giudizio la Regione Piemonte, contestando tutte le censure.

## **Le motivazioni e la decisione del Tribunale Amministrativo Regionale Piemonte**

L’**articolo 2, co. 1**, del Regolamento introduce, con riferimento a tutte le tipologie di strutture extralberghiere, una generale distinzione tra “*apertura annuale*” e “*apertura stagionale*”. Il co. 2 detta, in materia di periodo di apertura, una disciplina specifica **per i soli esercizi di affittacamere e i B&B “avviati in forma non imprenditoriale”**, prevedendo per tali strutture un periodo massimo di apertura pari a 270 giorni e almeno un periodo minimo e continuativo di apertura pari a 45 giorni.

Secondo il TAR, la previsione “*nuoce al corretto svolgimento delle dinamiche concorrenziali fra*

**strutture extralberghiere, privando gli operatori della possibilità di adeguare, in modo flessibile, il servizio offerto al mutare delle caratteristiche della domanda.**” Al contempo, il regime **non risulta sufficientemente giustificato dall’interesse pubblico** valorizzato dalla Regione (la “programmazione delle politiche regionali in materia turistica”), ritenuto dal TAR “di rango non comparabile ai valori della libertà di iniziativa economica e di tutela della concorrenza, né comunque ascrivibile al novero delle “esigenze imperative di interesse generale” che sole possono giustificare simile restrizioni alla libertà di organizzazione e svolgimento dell’attività di impresa”.

In particolare, quanto all’**Art. 2, co. 2**, il Tribunale Amministrativo piemontese ha ritenuto “del tutto esorbitante dalle finalità istituzionali dell’Ente” la ragione giustificatrice della misura indicata dalla Regione, ovvero “riequilibrare taluni vantaggi di cui godrebbero le attività non imprenditoriali”. Infatti, conclude il Tribunale, la stessa distinzione tra attività esercitate in forma imprenditoriale o extra imprenditoriale (**secondo la definizione di diritto interno, di cui all’Art. 2082 Codice civile**) “**si pone in contrasto con il diritto europeo, ove a rilevare, per quanto attiene ai profili concorrenziali, è unicamente il carattere di “economicità” o meno dell’attività**”.

L’**Art. 4** del Regolamento prevede invece l’obbligo per le strutture extralberghiere di conformarsi a una serie di disposizioni normative (contenute nell’Allegato A) in materia di sicurezza, idoneità (tecnico-edilizia e igienico-sanitaria) e accessibilità dei locali. Il successivo **Art. 17** del Regolamento impone **anche alle strutture extralberghiere già attive** sul mercato l’adeguamento alle disposizioni dell’Allegato A, qualora vengano realizzati gli interventi edilizi previsti dall’Art. 3 del D.P.R. n. 380 del 2001 (T.U. dell’edilizia).

Secondo il Tribunale Amministrativo “l’effetto combinato di tali previsioni è quello di alterare sensibilmente le dinamiche concorrenziali del settore, **assoggettando gli operatori interessati ad entrare nel mercato dell’ospitalità extra alberghiera a oneri più gravosi e stringenti, non previsti per le attività in esercizio**”. Inoltre, proprio il loro particolare perimetro applicativo secondo l’Art. 17 rende le disposizioni irragionevoli, “giacché l’esigenza imperativa e generale di tutela della salute - che, secondo la Regione, le giustifica - verrebbe garantita solo pro-futuro e non con riferimento alle strutture esistenti”. Le ulteriori censure proposte dall’AGCM non venivano accolte dal TAR, per lo più perché rivolte a norme già modificate nelle more della decisione.

Il TAR accoglieva dunque il ricorso con riferimento all’Art. 2, co. 1 e 2 e agli Artt. 4 e 17 del Regolamento ordinando l’esecuzione della sentenza da parte dall’Autorità amministrativa.



Master di specializzazione

**DIRITTO IMMOBILIARE E REAL ESTATE**

Scopri di più >