

AS1674 - REGIONE ABRUZZO - MODIFICHE ALLA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI BED AND BREAKFAST

Roma, 5 giugno 2020

Presidente della Regione Abruzzo

In base ad informazioni acquisite dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nell'ambito della propria attività istituzionale, è emerso che la disciplina dell'attività di *bed and breakfast* introdotta dalla Regione Abruzzo presenta criticità concorrenziali, nel novero di quelle per le quali l'Autorità ha già esercitato in passato i propri poteri di *advocacy* con riferimento ad altre normative regionali relative all'attività ricettizia extralberghiera¹.

Pertanto, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nella sua adunanza del 27 maggio 2020 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ha inteso esprimere le seguenti considerazioni, in ordine ad alcune previsioni normative in materia di attività di *bed and breakfast*, introdotte dalla legge regionale 14 gennaio 2020, n. 1 della Regione Abruzzo, intitolata "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti", nella parte in cui modifica la legge regionale 28 aprile 2000, n. 78 recante "Disciplina dell'esercizio saltuario di alloggio e prima colazione - Bed & Breakfast", nonché la legge regionale 28 aprile 1995, n. 75, recante "Disciplina delle strutture turistiche extralberghiere".

In via preliminare, l'Autorità osserva che la citata legge regionale n. 78/2000 consente lo svolgimento a carattere non imprenditoriale dell'attività di *bed and breakfast* solo in maniera occasionale.

L'Autorità intende rilevare che tale previsione normativa costituisce una restrizione ingiustificata della concorrenza – posto che non è stata oggetto di modifiche da parte della legge regionale n. 1/2020 – in quanto limita il libero esercizio dell'attività economica in assenza di motivi di interesse generale quali, ai sensi della Direttiva Servizi n. 2006/123/CE², la tutela dei consumatori, la protezione dell'ambiente, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica, nonché la necessità di rispettare il diritto del lavoro.

In proposito, nell'esercizio dei suoi poteri di *advocacy*³, l'Autorità ha più volte osservato che le disposizioni normative che introducono limitazioni ingiustificate di carattere operativo e gestionale all'esercizio di attività economiche, anche laddove svolte in forma non imprenditoriale, costituiscono ostacoli allo sviluppo delle dinamiche competitive e si risolvono in una indebita compressione della capacità concorrenziale e della libertà economica degli operatori del settore. In particolare, la previsione e il mantenimento del requisito dell'occasionalità costituisce un limite ingiustificato, in quanto viene precluso ai gestori dei *bed and breakfast* che svolgono l'attività ricettizia in forma non imprenditoriale di offrire i propri servizi in via principale o esclusiva, così limitandone la libertà di definire autonomamente le modalità di organizzazione della propria attività economica⁴.

Per quel che riguarda le modifiche disposte dalla legge regionale n. 1/2020 all'attività di *bed and breakfast* svolta in forma non imprenditoriale, tale disciplina, oltre a continuare a prevedere che tale forma di gestione possa avvenire solo in maniera saltuaria, ha anche introdotto una serie di restrizioni operative, dimensionali e temporali all'esercizio di tale attività ricettiva extralberghiera.

Nello specifico, la legge regionale in esame ha previsto un limite massimo di apertura dei *bed and breakfast* pari a 270 giorni anche non consecutivi (articolo 1, comma 10, lett. a), ha imposto l'obbligo di chiusura annuale, ancorché rimesso alla scelta del titolare della struttura (articolo 1, comma 10, lett. d) e ha esteso il vincolo dimensionale, pari a

¹ [Cfr., in ultimo, AS1594 – Regione Friuli-Venezia Giulia – Limitazione all'accesso e all'esercizio dell'attività di *bed and breakfast*, del 22 maggio 2019 e AS1542 – Regione Piemonte – Nuovo regolamento per le strutture extralberghiere non imprenditoriali, del 1° agosto 2018. Si vedano anche AS1239 – Nuova disciplina nel Lazio delle strutture ricettive extra alberghiere, del 14 ottobre 2015; AS1424 – Regione Sardegna – Disciplina Bed & Breakfast, del 17 agosto 2017; AS1518 – Regione Calabria – Svolgimento dell'attività di *bed and breakfast* e affittacamere in forma non imprenditoriale, del 9 maggio 2018.]

² [Recepta in Italia con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno".]

³ [Cfr., ad esempio, il parere AS1365 - Disegno di legge sulla disciplina dell'attività di *home restaurant*, nonché i pareri resi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri relativi alle LL.RR. Calabria nn. 3/2017 e 4/2017 (AS1427 – Regione Calabria – Legge n. 25/2017 – Disciplina dell'attività di accoglienza ricettiva a conduzione familiare denominata *bed and breakfast*; AS1428 – Regione Calabria – Legge n. 24/2017 – Norme sulla classificazione degli esercizi ricettivi extralberghieri).]

⁴ [Cfr. il parere reso in data 28 aprile 2017 alla Regione Lazio ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/1990 (AS1380 – Nuova disciplina nel Lazio delle strutture ricettive extralberghiere).]

6 mq, dell'ampiezza del vano cucina, anche all'ipotesi in cui esso sia adibito a spazio per garantire l'intrattenimento degli ospiti (articolo 1, comma 10, lett. c).

Rileva, inoltre, che la legge regionale n. 1/2020 ha anche modificato la legge regionale 28 aprile 1995, n. 75, recante "Disciplina delle strutture turistiche extralberghiere", introducendo, all'articolo 26-bis, una specifica disciplina dell'attività di *bed and breakfast* svolta in forma imprenditoriale (articolo 1, comma 11, lett. b).

In particolare il legislatore regionale ha previsto dei vincoli di carattere quantitativo all'esercizio di tale attività economica, stabilendo (all'articolo 26-bis, comma 3) che la stessa possa essere svolta solo "in un'unica unità immobiliare ovvero in due unità immobiliari ubicate nello stesso stabile o in due stabili lontani non oltre cento metri, misurati secondo il percorso più breve, fatti salvi i limiti massimi di cui al comma 2".

L'Autorità ritiene che la disciplina dettata dalla legge regionale n. 1/2020 in ordine allo svolgimento dell'attività di *bed and breakfast* presenti diversi profili di criticità concorrenziale, che si traducono in una ingiustificata limitazione all'accesso e all'esercizio di tale attività ricettiva extralberghiera, in quanto idonei a limitare l'operatività delle strutture e a subordinare l'accesso al mercato al rispetto di vincoli di natura operativa, temporale e quantitativa.

Con riguardo alla disciplina dell'attività di *bed and breakfast* svolta in forma non imprenditoriale, l'Autorità evidenzia che la legge regionale n. 1/2020 continua a limitare l'esercizio di tale forma di gestione consentendo unicamente che la stessa possa essere esercitata in maniera saltuaria o per ricorrenti periodi stagionali. La scelta del legislatore di continuare a limitare, dal punto di vista operativo, lo svolgimento di tale attività turistico-ricettiva costituisce un limite ingiustificato al suo esercizio, atteso che, precludendo l'esercizio in via principale o esclusiva dell'attività di *bed and breakfast*, priva gli operatori del settore della libertà di organizzare la propria attività economica nella forma ritenuta più adeguata alle proprie esigenze.

Con riferimento alle limitazioni di natura temporale all'attività di *bed and breakfast* svolta in forma non imprenditoriale, si osserva che in passato l'Autorità si è già espressa sulla natura potenzialmente restrittiva dei vincoli temporali relativi al periodo di apertura delle strutture ricettive extralberghiere⁵. Nel caso di specie il vincolo di natura temporale introdotto dall'articolo 1, comma 10, lett. a), della legge regionale n. 1/2020 appare costituire un limite ingiustificato al libero esercizio dell'attività economica suscettibile di comprimere la capacità concorrenziale delle singole strutture e di alterare il corretto svolgimento delle dinamiche concorrenziali nel settore. Infatti, tale restrizione temporale risulta idonea a imporre *ex lege* periodi di inattività particolarmente estesi solo con riguardo ad alcune tipologie di strutture e unicamente nel caso in cui la loro gestione avvenga in forma non imprenditoriale. Per tale ragione, detto vincolo appare non solo costituire un'ingiustificata restrizione della libertà di iniziativa economica, ma risulta altresì non proporzionato e discriminatorio, in quanto operante solamente con riferimento a una particolare categoria di strutture extralberghiere⁶.

Parimenti, l'Autorità osserva che l'imposizione di un periodo di chiusura obbligatoria – che si desume dalla previsione di cui all'articolo 1, comma 10, lett. d), della legge regionale n. 1/2020 che modifica l'articolo 5, comma 3, lett. f) della legge n. 78/2000 – si traduce in una ingiustificata limitazione all'esercizio dell'attività ricettiva extralberghiera in questione, risultando idoneo a limitare l'operatività delle strutture e a subordinare l'accesso al mercato al rispetto di vincoli di natura operativa e funzionale che non appaiono giustificati e comportano una restrizione dell'offerta a danno delle dinamiche concorrenziali del settore e dei consumatori. Il carattere non necessario di tale limitazione, tra l'altro, può essere comparativamente apprezzato tenendo conto del fatto che esso non è presente in analoghe discipline adottate da Regioni ad alta vocazione turistica, quali ad esempio il Veneto, la Toscana e il Lazio⁷.

L'Autorità, inoltre, per quel che concerne i vincoli di carattere quantitativo e dimensionale introdotti dall'articolo 1, comma 10, lett. c), della legge regionale n. 1/2020 con riferimento all'attività di *bed and breakfast* svolta in forma non imprenditoriale, evidenzia che subordinare lo svolgimento di un'attività economica a vincoli di siffatta natura

⁵ [Cfr. AS1239 – Nuova disciplina nel Lazio delle strutture ricettive extra alberghiere, del 14 ottobre 2015. In particolare, in tale parere ex art. 21-bis era stato affermato che tali vincoli temporali risultano "[...] palesemente in contrasto con i principi posti a tutela della concorrenza e merita, data l'analogia ratio, le critiche già formulate più volte dall'Autorità in materia di libera determinazione degli orari di apertura/chiusura degli esercizi commerciali, libertà che consente agli operatori attivi di definire autonomamente il servizio offerto adattandolo alle caratteristiche della domanda". Su tale aspetto si vedano anche la segnalazione ex art. 21 del 3 settembre 2015 (AS1209 – Comune di Ferrara - Fasce di chiusura obbligatoria serale e notturna degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande); il parere ex art. 22 del 9 settembre 2014 (AS1147 – Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali); il parere motivato ex art. 21-bis del 17 aprile 2013 (AS1043 – Comune di Storo (TN) - Orari di apertura e deroghe domenicali e festive per gli esercizi di vendita al dettaglio); il parere ex art. 21-bis dell'8 agosto 2018 (AS1542 – Regione Piemonte - Nuovo Regolamento per le strutture extralberghiere non imprenditoriali).]

⁶ [Sul punto si veda il già richiamato parere ex art. 21-bis del 14 ottobre 2015 (AS1239 – Nuova disciplina nel Lazio delle strutture ricettive extralberghiere).]

⁷ [Per la Regione Veneto, si vedano la L.R. n. 11/2013, recante "Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto" e la Delibera G.R. 31 marzo 2015, n. 419, "Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto. Requisiti, condizioni e criteri per la classificazione delle strutture ricettive complementari: alloggi turistici, case per vacanze, unità abitative ammobiliate ad uso turistico e bed & breakfast. Deliberazione n. 1/CR del 20 gennaio 2015". Per la Regione Toscana, si veda la L.R. n. 42/2002, recante "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo", modificata con L.R. n. 14/2005. Infine, per la Regione Lazio si consideri che l'imposizione di specifici periodi di chiusura – unitamente ad altri profili di criticità concorrenziali – è stata oggetto della segnalazione AS1239 e della successiva sentenza n. 6755/2016 del TAR Lazio, passata in giudicato, che ne ha previsto l'annullamento per violazione degli artt. 49 e 56 TFUE, dei principi costituzionali di cui agli artt. 3, 41 e 117 della Costituzione, nonché degli artt. 10 e 11 del D.Lgs. n. 59/2010, dell'art. 3, comma 7, del D.L. n. 138/2011, dell'art. 34 del D.L. n. 201/2011 e dell'art. 1, commi 2 e 4, del D.L. n. 1/2012.]

costituisce, in un'ottica generale, una restrizione ingiustificata idonea ad alterare o restringere le dinamiche concorrenziali e la capacità competitiva dei diversi operatori, solo nella misura in cui la concreta declinazione di tali vincoli non risponda ad esigenze di ragionevolezza e sempre che gli stessi non siano determinati in maniera proporzionale alle suddette esigenze⁸. In particolare, si osserva che i vincoli di carattere dimensionale non possono essere assimilati a quelli propri dell'edilizia abitativa⁹.

Nel caso di specie, la restrizione relativa alla disponibilità di una "cucina, o altro apposito vano, per la somministrazione della prima colazione o per l'intrattenimento degli ospiti di superficie non inferiore a mq. 6", appare ingiustificata in quanto non mira a tutelare specifici interessi imperativi di carattere generale. Al riguardo, tra l'altro, si evidenzia che la medesima legge regionale n. 1/2020 ha previsto, all'articolo 1, comma 10, lett. b), la possibilità di garantire la colazione anche in esercizi esterni ai *bed and breakfast*, circostanza questa che, a maggior ragione, non giustificerebbe l'imposizione di restrizioni dimensionali in relazione alla cucina o al locale di intrattenimento degli ospiti. Tale previsione normativa presenta altresì profili di discriminazione idonei a distorcere la concorrenza nel settore, tenuto conto che il requisito dimensionale richiesto non è previsto per lo svolgimento di altre attività ricettive extralberghiere, tra cui anche quella di *bed and breakfast* svolta in forma imprenditoriale.

Quanto infine alla restrizione di carattere quantitativo all'attività di *bed and breakfast* svolta in forma imprenditoriale, introdotta dall'articolo 1, comma 11, lett. b) della predetta legge, tale per cui il suo esercizio risulta, in sostanza, autoritativamente limitato ad un solo *bed and breakfast*, si ritiene che tale previsione normativa si ponga in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria in materia di libera iniziativa economica e libera prestazione dei servizi e sia idonea a limitare le dinamiche concorrenziali nel settore. L'imposizione di tale vincolo quantitativo, infatti, restringendo ingiustificatamente l'autonoma organizzazione e gestione dell'attività imprenditoriale in esame, senza che sia richiamato o ravvisabile alcuno specifico interesse imperativo di carattere generale che tale restrizione sia volta a tutelare, determina ricadute negative sulla capacità concorrenziale degli operatori del settore. Il requisito in esame comporta, inoltre, una significativa restrizione economica nell'offerta del servizio, a danno delle dinamiche concorrenziali del settore e dei consumatori.

In definitiva, l'Autorità osserva che le restrizioni concorrenziali all'attività di *bed and breakfast* svolta in forma non imprenditoriale, già presenti nella legge regionale n. 78/2000 e non modificate dal legislatore regionale, inerenti alle limitazioni di carattere operativo e organizzativo all'esercizio di tale attività turistico-ricettiva extralberghiera, così come le restrizioni concorrenziali introdotte dalla legge regionale n. 1/2020, inerenti a limitazioni di carattere temporale e operativo all'esercizio dell'attività di *bed and breakfast* in forma non imprenditoriale, nonché quelle di carattere quantitativo e dimensionale relative allo svolgimento di tale attività anche in forma imprenditoriale, appaiono non giustificate da motivi di interesse generale e si pongono in contrasto con gli interventi di liberalizzazione delle attività economiche di carattere nazionale e comunitario. In particolare, le restrizioni concorrenziali sopra richiamate costituiscono forme di intervento autoritativo pubblico nell'economia, che anche la giurisprudenza amministrativa ha già avuto modo di stigmatizzare¹⁰ e che risulta necessario superare in modo da lasciare che le dinamiche economiche del settore possano "equilibrarsi naturalmente con l'incrocio fra domanda e offerta, in funzione della disponibilità, diversità e qualità dei servizi offerti"¹¹.

In conclusione, l'Autorità auspica che la Regione Abruzzo si adegui ai principi sopra esposti e operi una revisione della disciplina in esame in ottica pro-concorrenziale, al fine di garantire una maggiore offerta dei servizi in questione a beneficio dell'utenza e non ostacolare indebitamente l'accesso a tale attività economica.

L'Autorità invita a comunicare, entro un termine di 60 giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le determinazioni assunte al fine di adeguarsi alle considerazioni sopra esposte.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

⁸ [Cfr., ad esempio, il già citato parere ex art. 21-bis dell'8 agosto 2018 (AS1542 – Regione Piemonte - Nuovo Regolamento per le strutture extralberghiere non imprenditoriali).]

⁹ [Cfr. AS1427 – Regione Calabria – Legge n. 25/2017 – Disciplina dell'attività di accoglienza ricettiva a conduzione familiare denominata *bed and breakfast*. Si rammenta, inoltre, che il TAR Lazio (Sez. I-ter, sent. n. 6755 del 13 giugno 2016) ha ritenuto illegittima l'introduzione di vincoli dimensionali con riferimento ad una specifica restrizione contenuta nel Regolamento turistico della Regione Lazio n. 8/2015, inerente alla superficie minima di un locale delle case e appartamenti per vacanza gestite in forma non imprenditoriale da adibire a spazio comune.]

¹⁰ [Cfr. TAR Lazio – Roma, sentenza n. 6755/2016, cit.]

¹¹ [Cfr. TAR Lazio – Roma, sentenza n. 6755/2016, cit.]