

Publicato il 12/09/2016

N. 01025/2016 REG.PROV.COLL.

N. 00808/2016 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;  
sul ricorso numero di registro generale 808 del 2016, proposto da:  
Fiorelisa Faggi, Daniela Gabellotto, Stefania Ruzza, Elisabetta Usicco, Enzo  
Brentegani, Rosemarie Rocker, Elisa Salvagno, Luisa Sterza, Cristina Frigo,  
Donatella Ingrosso, Marina Grigoletto, Noemi Baciga, Alfonso Bugnaro, Enrico  
Reniero, Elena Trentin, Anna Maria Faggi, Associazione Bed And Breakfast  
Verona e Provincia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, tutti  
rappresentati e difesi dagli avvocati Antonio Catricalà, Damiano Lipani, Francesca  
Sbrana e Fabio Baglivo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gabriele  
Dalla Santa in Venezia, San Marco-Calle Ballotte, 4909;

*contro*

Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Ezio Zanon e Antonella Cusin, con domicilio  
eletto presso l'Avvocatura regionale in Venezia, Fondamenta S.Lucia, Cannaregio,

23;

Provincia di Verona e Comune di Verona, entrambi non costituiti in giudizio;

*nei confronti di*

Oliosì Cristina nella qualità di titolare del B&B Santa Lucia, non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

della Deliberazione della Giunta Regionale Veneto n.498 del 19 aprile 2016, con la quale - in asserita attuazione dell'art. 6, comma 4, della L.R. 7/2016 - è stato disposto che *"la gestione di bed and breakfast non costituisce attività di impresa in tutti i Comuni del Veneto, ad eccezione di quelli indicati nel seguente elenco: Venezia, Cavallino-Treporti, San Michele al Tagliamento, Jesolo, Caorle, Lazise, Peschiera del Garda, Bardolino, Abano Terme, Verona, Padova, Chioggia, Rosolina, Cortina d'Ampezzo, Malcesine, Castelnuovo del Garda, Montegrotto Terme, Garda, Eraclea, Vicenza"*;

del provvedimento prot. n. 169634 del 2 maggio 2016, con cui il Direttore del Dipartimento Regionale del Turismo ha sancito che *"sono sempre considerati attività di impresa ai sensi della citata DGR, ed esclusivamente ai fini della classificazione prevista dall'art. 31 della L.R. n. 11/2013, i bed and breakfast situati nei seguenti 20 Comuni ad alta presenza turistica elencati nella DGR n.498/16"*.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Veneto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 settembre 2016 il dott. Michele Pizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso notificato il 20 giugno 2016 alla Regione Veneto, alla Provincia di Verona, al Comune di Verona ed alla sig.ra Cristina Oliosi, nella qualità di titolare del B&B Santa Lucia, i ricorrenti indicati in epigrafe, tutti titolari individuali di bed & breakfast ubicati in alcuni dei venti Comuni della Regione Veneto qualificati ad alta densità turistica dalla Deliberazione di Giunta Regionale n.498 del 19 aprile 2016, unitamente alla Associazione Bed & Breakfast Verona e Provincia, hanno impugnato, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare, la suddetta **Delibera di Giunta Regione n.498 del 19 aprile 2016**, pubblicata sul B.U.R.V. n.37 del 22 aprile 2016, nonché il provvedimento prot. n.169634 del 2 maggio 2016 del Direttore del Dipartimento Regionale del Turismo.

I ricorrenti hanno dedotto che l'art. 27, comma 2, lett. d) della Legge Regionale n.11/2013, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 6, comma 4, della Legge Regionale n.7/2016, dispone ora che: *“Ai fini della presente legge, i bed & breakfast ubicati nei territori dei comuni a bassa presenza turistica, così come individuati dalla Giunta regionale, non costituiscono attività d'impresa”*.

Secondo i ricorrenti, la Giunta Regionale, in asserita applicazione di tale disposizione legislativa, andando oltre le prerogative di attuazione affidatele dalla L.R. n.7/2016, ha emanato l'impugnata D.G.R., ove si è disposto che: *“la gestione di bed & breakfast non costituisce attività d'impresa in tutti i comuni del Veneto, ad eccezione di quelli indicati nel seguente elenco: [...]”*.

Con il successivo provvedimento sopra indicato del 2 maggio 2016, anch'esso oggetto di impugnazione, indirizzato ai Responsabili del Settore Turismo della Città Metropolitana di Venezia, delle Province e dei Comuni del Veneto, il Dipartimento Regionale del Turismo del Veneto, in asserita applicazione della D.G.R. n.498/2016, ha affermato che: *“sono sempre considerati attività d'impresa, ai sensi della citata DGR ed esclusivamente ai fini della*

*classificazione prevista dall'art. 31 della L.R. 11/2013, i bed & breakfast situati nei seguenti 20 Comuni ad alta presenza turistica elencati nella DGR n.498/2016: [...]”.*

Pertanto, secondo i ricorrenti, sarebbe stata introdotta *a contrario* con la D.G.R. n.498/2016, e successivamente confermata con il suddetto provvedimento del 2 maggio 2016 del Dipartimento Regionale del Turismo, *“una presunzione assoluta di imprenditorialità per tutti i bed & breakfast ubicati nei venti Comuni <ad alta presenza turistica>”* (pag. 5 del ricorso).

I ricorrenti sono insorti avverso i suddetti due provvedimenti regionali mediante ricorso articolato in due motivi.

Con il primo motivo di ricorso è stata lamentata violazione dell'art. 41 della Costituzione, degli artt. 2, comma 1, lett. e) e 27, comma 2, lett. d) della Legge Regionale n.11/2013, dell'art. 2082 c.c., degli artt. 10 e 11 D.Lgs n.59/2010, dell'art. 3 D.L. n.138/2011, dell'art. 34 D.L. n.201/2011, dell'art. 1 D.L. n.1/2012, *eccesso di potere* per grave difetto di motivazione, carenza di istruttoria e manifesta contraddittorietà, violazione del principio di proporzionalità, travisamento e sviamento, per aver la Regione Veneto, prima con la D.G.R. n.498/2016 e poi con il provvedimento del 2 maggio 2016, introdotto *“una nuova e singolare “definizione” di impresa fondata sulla mera localizzazione dell'attività svolta e non, come avrebbe invece dovuto essere, sulle caratteristiche oggettive della stessa attività”* (pag. 8 del ricorso), violando l'art. 27, comma 2, lett. d) della L.R. n.11/2013, dato che sarebbe stata introdotta, con meccanismo *a contrario*, in contrasto l'art. 27 cit., una presunzione assoluta di imprenditorialità in danno di coloro che esercitano l'attività di B&B in uno dei venti Comuni, elencati nella DGR in questione, a più alta presenza turistica, prescindendo dalla verifica in concreto in ordine alla sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 2082 c.c. per qualificare un soggetto come imprenditore, laddove invece l'art. 27, comma 2, lett. d) della Legge Regionale

n.11/2013 si è solo limitata, con disposizione di favore, a prevedere la presunzione di non imprenditorialità, ai soli fini della medesima Legge regionale, per coloro che esercitano l'attività di bed & breakfast in uno dei Comuni a bassa presenza turistica (la cui individuazione è demandata alla Giunta regionale).

Con il secondo motivo di ricorso, in via subordinata, è stata denunciata la violazione degli artt. 3, 41 e 117 della Costituzione ed è stata chiesta la rimessione dell'art. 27 della Legge Regionale n.11/2013 al vaglio della Corte Costituzionale, qualora l'art. 27 cit. fosse inteso ed interpretato nel senso di prevedere la presunzione di imprenditorialità in danno di coloro che esercitano l'attività di bed & breakfast in uno dei Comuni ad alta presenza turistica.

Si è costituita in giudizio la Regione Veneto con articolata memoria, eccependo, in via preliminare, la carenza di legittimazione ad agire della Associazione Bed and Breakfast Verona e Provincia, dato che nella presente fattispecie, stante la diversità delle posizioni tra i titolari di B&B situati in Comuni ad alta o a bassa presenza turistica, ne deriva una *“sostanziale eterogeneità di interessi, tra loro confliggenti, all'interno dell'organismo rappresentativo, che vale ad escludere in radice la sua legittimazione ad agire”* (pag.5 della memoria della Regione Veneto).

Inoltre nel merito la Regione ha rilevato che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. n) della Legge Regionale n.11/2013, sarebbe richiesto *“il requisito dell'imprenditorialità per tutte le strutture ricettive, ivi compresi i B&B”* (pag. 8 della memoria della Regione), con la conseguenza che l'annullamento della D.G.R. impugnata, o anche la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 27, comma 2, lett. d) L.R. 11/2013, non sortirebbe alcun effetto utile in favore dei ricorrenti, i quali, in quanto esercenti attività di B&B, dovrebbero essere comunque qualificati imprenditori, con l'ulteriore corollario dell'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse: *“All'evidenza tutti questi requisiti sussistono nell'attività ricettiva dei bed and breakfast e dei ricorrenti in particolare. [...]Con il che si profila altresì per tale motivo una carenza di interesse*

*di ricorrenti al presente gravame. Il principio di imprenditorialità dell'attività anche di queste strutture ricettive fatto palese dalla disciplina regionale è anche coerente con la normativa statale in materia di imprese turistiche. [...] Anche l'esercizio di bed & breakfast è all'evidenza un'attività economica organizzata, anche se a livello familiare, con offerta ai turisti del servizio di pernottamento e prima colazione, pulizia camere e cambio biancheria, concorrente alla formazione dell'offerta turistica.”* (pagg. 9 e 10 della memoria della Regione).

## DIRITTO

In via preliminare occorre dichiarare il difetto di legittimazione passiva della Provincia di Verona e del Comune di Verona data la loro completa estraneità al presente giudizio, non essendo stato impugnato alcun provvedimento adottato da tali Amministrazioni.

Ancora in via preliminare occorre dichiarare, come correttamente eccepito dalla Regione Veneto, l'inammissibilità del ricorso siccome proposto dalla Associazione Bed and Breakfast Verona e Provincia, essendo tale Associazione carente di legittimazione a ricorrere.

Infatti, in punto di legittimazione a ricorrere delle associazioni di categoria (quali la Associazione Bed and Breakfast Verona e Provincia), la consolidata giurisprudenza amministrativa (da ultimo *ex multis* Cons. St., Sez. III, sentenza n.2150/2015) ha più volte avuto modo di ribadire come tali associazioni siano legittimate a difendere in sede giurisdizionale gli interessi di categoria dei soggetti di cui abbiano la rappresentanza istituzionale ogniqualvolta si tratti di perseguire, comunque, il conseguimento di vantaggi (anche solo di natura strumentale) che siano giuridicamente riferibili all'intera categoria nel suo complesso, con il conseguente limite costituito dal divieto di occuparsi di questioni riguardanti i singoli iscritti, oppure di questioni che, come nella presente fattispecie, possano dividere la

categoria dei titolari di B&B in posizioni disomogenee ed anche contrapposte (come avviene nel presente caso tra coloro che esercitano l'attività di B&B in Comuni ad elevata o a bassa presenza turistica).

Pertanto, avendo la Associazione Bed and Breakfast Verona e Provincia agito in giudizio non per la tutela di un interesse generale della categoria dei titolari di B&B, ma per la tutela di un interesse solo di una parte della categoria medesima (interesse potenzialmente confliggente e comunque eterogeneo rispetto a quello di altra parte della stessa categoria), ne discende l'inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione a ricorrere della suddetta Associazione.

Deve essere, pertanto, dichiarato il difetto di legittimazione a ricorrere della Associazione Bed and Breakfast Verona e Provincia, con conseguente inammissibilità del ricorso proposto dalla suddetta Associazione.

E', invece, ammissibile il ricorso siccome proposto dai singoli titolari di B&B, operanti nei Comuni a più alta presenza turistica, in quanto nel presente giudizio non è stata impugnata la sola D.G.R. n.498/2016 (atto di natura generale non direttamente lesivo), ma si è proceduto ad impugnare, altresì, il provvedimento del Dipartimento Regionale del Turismo del 2 maggio 2016 che, pur non essendo indirizzato direttamente agli odierni ricorrenti (ma destinato ai Responsabili del Settore Turismo della Città Metropolitana di Venezia, delle Province e dei Comuni del Veneto), è tuttavia idoneo, data la sua natura vincolante sul futuro seguito dell'azione amministrativa, ad attualizzare ed a concretizzare sin da subito la lesione in danno di coloro che esercitano l'attività di B&B nei venti Comuni a più alta presenza turistica, vista la presunzione assoluta di imprenditorialità che, in tal caso, viene sancita nel suddetto provvedimento del Dipartimento Regionale del Turismo.

Nel merito i due motivi di ricorso, data la loro stretta connessione, possono essere congiuntamente esaminati.

**Il ricorso è parzialmente fondato.**

L'art. 27, comma 2, lett. d) L.R. n.11/2013, come novellato dalla L.R. n.7/2016, prevede che: *“Ai fini della presente legge, i bed & breakfast ubicati nei territori dei comuni a bassa presenza turistica, così come individuati dalla Giunta regionale, non costituiscono attività d'impresa”*.

La Delibera di Giunta Regionale n.498 del 19 aprile 2016, adottata in esecuzione della predetta Legge Regionale, ha previsto che: *“la gestione di bed & breakfast non costituisce attività d'impresa in tutti i comuni del Veneto, ad eccezione di quelli indicati nel seguente elenco: [...]”*.

Dalla piana lettura delle succitate disposizioni normative, si ricava agevolmente che, a differenza di quanto affermato dai ricorrenti, né nell'art. 27, comma 2, lett. d) L.R. n.11/2013, né nella Delibera di Giunta Regionale n.498/2016, è stata prevista alcuna presunzione di imprenditorialità in danno di coloro che esercitano l'attività di bed & breakfast in uno dei venti Comuni a più alta presenza turistica.

Infatti, in corretta applicazione del citato art. 27 L.R. 11/2013, la D.G.R. impugnata si è solo limitata a prevedere la presunzione di non imprenditorialità (ai soli fini della legislazione turistica regionale) in favore di coloro che esercitano l'attività di B&B in tutti i Comuni del Veneto, ad eccezione di coloro che esercitano tale attività nei venti Comuni a più alta presenza turistica, elencati nella stessa D.G.R.

Il **meccanismo di individuazione a contrario dei Comuni** (ove opera la presunzione di non imprenditorialità) è stato seguito per l'evidente ragione che è ben più agevole elencare i venti Comuni a più alta presenza turistica, piuttosto che predisporre un elenco di 599 Comuni a bassa presenza turistica.

Ciò non toglie, tuttavia, che, individuati i Comuni “a bassa presenza turistica” con metodo *a contrario*, la presunzione (di non imprenditorialità) opera solo verso coloro che esercitano l'attività di B&B in questi ultimi Comuni, **non avendo la**

D.G.R. n.498/2016 previsto alcun tipo di presunzione (né in un senso né in un altro) con riferimento a coloro che operano nei venti Comuni a più alta presenza turistica, dovendosi, pertanto, procedere, in tale ultima ipotesi, ad un accertamento in concreto caso per caso circa la natura imprenditoriale o meno dell'attività economica esercitata dal singolo titolare di bed and breakfast.

Né la Regione Veneto coglie nel segno laddove afferma che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. n) della Legge Regionale n.11/2013, sarebbe comunque richiesto “il requisito dell'imprenditorialità per tutte le strutture ricettive, ivi compresi i B&B” (pag. 8 della memoria della Regione).

Al riguardo si osserva che tale ultima disposizione normativa, nel definire il concetto di “titolare della struttura ricettiva” (ai fini della medesima L.R. 11/2013 che concerne la disciplina del settore turistico veneto), fa riferimento al “titolare di impresa che organizza, nella struttura ricettiva, l'offerta di alloggio temporaneo e di servizi durante il soggiorno del cliente, con facoltà di affidare la gestione di uno o più servizi durante il soggiorno a terzi”.

Da tale definizione discende che solo chi è “titolare di impresa”, in presenza degli ulteriori requisiti, può essere qualificato come “titolare di struttura ricettiva”, ma non è possibile affatto argomentare, come erroneamente affermato dalla Regione con evidente inversione del ragionamento, che tutti i titolari di strutture ricettive debbano sempre e comunque essere titolari di imprese, anche alla luce del fatto che la lett. e) dell'art. 2 della medesima L.R. 11/2013, nel definire il concetto di impresa turistica, rimanda alla vigente legislazione statale e, pertanto, alle vigenti disposizioni civilistiche che, senza operare alcuna presunzione, definiscono la nozione e lo statuto dell'imprenditore commerciale.

Pertanto, in primo luogo, per quanto detto, la Delibera di Giunta Regionale n.498/2016 non presenta le lamentate censure, essendo stata adottata in corretta esecuzione dell'art. 27, comma 2, lett. d) L.R. 11/2013, dato che non prevede, a

differenza di quanto affermato dai ricorrenti, alcuna presunzione di imprenditorialità per coloro che esercitano l'attività di B&B nei venti Comuni a più alta presenza turistica; in secondo luogo, la suddetta Legge Regionale n.11/2013, interpretata nel senso sopra esposto (ovvero nel senso di non prevedere alcuna presunzione di imprenditorialità per coloro che esercitano l'attività di B&B nei Comuni a più alta presenza turistica), si sottrae alle censure di incostituzionalità illustrate nel ricorso.

E', invece, illegittimo e va di conseguenza annullato il provvedimento del Dipartimento Regionale del Turismo prot. n.169634 del 2 maggio 2016, dato che quanto affermato nel suddetto provvedimento (*"sono sempre considerati attività d'impresa, ai sensi della citata DGR ed esclusivamente ai fini della classificazione prevista dall'art. 31 della L.R. 11/2013, i bed & breakfast situati nei seguenti 20 Comuni ad alta presenza turistica elencati nella DGR n.498/2016: [...]"*) non trova alcun conforto né appiglio normativo nella superiore D.G.R. n.498/2016, ove non si è prevista alcuna presunzione di imprenditorialità per i B&B situati nei Comuni ad alta presenza turistica.

In definitiva il ricorso deve essere parzialmente accolto e, pertanto, deve essere annullato il solo provvedimento del Dipartimento Regionale del Turismo prot. n.169634 del 2 maggio 2016.

Data la reciproca soccombenza le spese di giudizio possono essere integralmente compensate, ad eccezione del contributo unificato il cui importo dovrà essere rifiuto.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara il difetto di legittimazione passiva della Provincia di Verona e del Comune di

Verona, dichiara il ricorso in parte inammissibile ed in parte lo accoglie nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Condanna la Regione Veneto alla rifusione dell'importo del contributo unificato e compensa le restanti spese tra le parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 8 settembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Marco Rinaldi, Referendario

Michele Pizzi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Michele Pizzi**

**IL PRESIDENTE**  
**Oria Settesoldi**