CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **162/1990** (ECLI:IT:COST:1990:162)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CORASANITI**
Udienza Pubblica del **20/02/1990**; Decisione del **19/03/1990**
Deposito del **04/04/1990**; Pubblicazione in G. U. **18/04/1990**
Norme impugnate:
Massime: **15652 15654 15658 15659**
Atti decisi:

N. 162

SENTENZA 19 MARZO-4 APRILE 1990

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi promossi con ricorsi della Regione Toscana notificati il 25 ottobre e il 17 novembre 1989, depositati in Cancelleria l'8 e il 20 novembre 1989 ed iscritti ai nn. 18 e 20 del registro ricorsi 1989, per conflitti di attribuzione sollevati in relazione: a) alla licenza rilasciata dal Questore di Pistoia - ai sensi degli artt. 115, 116 e 120 TULPS - per l'esercizio di un'agenzia di affari per locazione turistica, assistenza turistico-alberghiera, prenotazioni e rappresentanza alberghiera, incoming e outgoing turistico, in Montecatini Terme; b) in relazione alla licenza rilasciata dal Questore di Firenze - ai sensi degli artt. 115 e ss. TULPS - per l'esercizio di un'agenzia di affari avente ad oggetto l'intermediazione per conto terzi in materia di viaggi organizzati da agenzie di viaggio debitamente autorizzate, prenotazioni alberghiere e su mezzi

di comunicazione, visti consolari e consimili servizi, in Firenze, nonché in relazione all'atto del Ministero dell'interno n. 559/C 16605.12015 del 27 luglio 1987;

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 1990 il Giudice relatore Aldo Corasaniti;

Uditi l'avv. Paolo Barile per la Regione Toscana;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso del 25 ottobre 1989 la Regione Toscana ha sollevato conflitto di attribuzione (R. confl. n. 18/1989) nei confronti dello Stato in relazione alla licenza rilasciata dal Questore di Pistoia il 7 ottobre 1988 - e portata a conoscenza della Regione con la nota, ad essa pervenuta l'8 settembre 1989, del Presidente dell'Amministrazione Provinciale di Pistoia datata 30 agosto 1989 - per l'esercizio di un ufficio turistico in Montecatini Terme, lamentando violazione e falsa applicazione degli artt. 117 e 118 Cost. in relazione all'art. 1, lett. f), del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, nonché agli artt. 9, 56 e 58 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 ed in relazione agli artt. 1 e 9 della legge-quadro per il turismo 17 maggio 1983, n. 217.

Con il provvedimento impugnato, espone la Regione, il Questore, facendo applicazione degli artt. 115, 116 e 120 del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773) e degli artt. 219 e 220 del relativo regolamento di esecuzione (r.d. 6 maggio 1940, n. 635), ha rilasciato una licenza "per gestire una agenzia di affari per locazione turistica, assistenza turistico-alberghiera, prenotazioni e rappresentanza alberghiera, incoming e outgoing turistico", licenza subordinata, tra l'altro, agli obblighi di tenere un registro-giornale degli affari compiuti (art. 120 citato), di esporre nei locali le tariffe praticate per le singole operazioni e di pagare le tasse sulle concessioni governative ai sensi del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641.

Esercitando il Questore di Pistoia la competenza statale in materia di autorizzazione delle agenzie pubbliche con riferimento ad una agenzia di viaggio e turismo, l'Amministrazione statale - rileva la ricorrente - ha invaso la competenza in materia di turismo ed industria alberghiera della Regione Toscana, segnatamente in riferimento all'esercizio di funzioni amministrative in tema di autorizzazioni per le agenzie di viaggio e di turismo.

Osserva la ricorrente che, in tal modo, il Questore di Pistoia ha applicato la disciplina vigente prima del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di turismo ed industria alberghiera.

Il r.d. 23 novembre 1936, n. 2523 ("Norme per la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo") poneva infatti l'obbligo di munirsi della licenza di pubblica sicurezza, ai sensi dell'art. 115 del t.u.l.p.s., previo nulla osta dell'Ente provinciale per il turismo competente - che accertava tra l'altro l'idoneità tecnica del richiedente e l'opportunità della concessione ai fini delle esigenze del turismo. Tale licenza, che aveva natura di autorizzazione permissiva, solo in parte rispondeva ad esigenze di p.s., e cioè limitatamente all'accertamento dei requisiti soggettivi di cui agli artt. 11 e 12 del t.u.l.p.s. ed al controllo delle agenzie tenute da stranieri, mentre per il resto era riconducibile al concetto di "polizia amministrativa" (viene richiamata in proposito la sent. n. 77 del 1987).

Con il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative relative all'esercizio delle agenzie di viaggio e turismo, realizzato con il d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6 (art. 1, lett. f) e quindi in forma organica e definitiva con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (art. 56 che, tra l'altro, al secondo comma, lett. a), precisa che le funzioni amministrative trasferite comprendono "i servizi complementari all'attività turistica"), sono state evidentemente trasferite alle Regioni

anche le funzioni di polizia amministrativa, per la stretta "interdipendenza funzionale" di questa rispetto alle materie attribuite o delegate (artt. 1, lett. c, della l. 22 luglio 1975, n. 382, e 9 del d.P.R. n. 616 del 1977), rimanendo riservate allo Stato esclusivamente, per quanto qui rileva, le funzioni di polizia di sicurezza, e ciò sia in forza del principio generale fissato dall'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977 che per la espressa riserva allo Stato per i nulla-osta per le agenzie tenute da stranieri (art. 1, lett. f., d.P.R. n. 6 del 1972; art. 58, n. 2, del d.P.R. n. 616 del 1957).

La legge-quadro per il turismo (l. 17 maggio 1983, n. 217) ha poi chiarito, dettando i principi fondamentali della materia, che l'esercizio della attività di agenzia di viaggio e turismo (che, oltre all'attività di promozione ed organizzazione di viaggi e soggiorni, comprende, tra l'altro, "l'intermediazione nei predetti servizi") è soggetta ad autorizzazione regionale subordinata al nulla- osta dell'autorità di p.s. per quel che attiene al possesso dei requisiti soggettivi di cui agli artt. 11 e 12 t.u.l.p.s., accertamento, quest'ultimo, riservato allo Stato e sicuramente attinente a funzioni di p.s. (al pari di quelle previste dall'art. 9, quarto comma, della l. n. 217 del 1983 e dall'art. 58 del d.P.R. n. 616 del 1977).

La Regione Toscana, prosegue la ricorrente, ha dato attuazione alla disciplina statale della materia con la l.r. 17 novembre 1986, n. 51 ("Disciplina delle attività di organizzazione di viaggio"), inserendo, tra l'altro, la richiesta del nulla-osta statale di cui si è detto nell'attività istruttoria cui è subordinato il rilascio dell'autorizzazione regionale (art. 10, commi secondo e terzo). Il trasferimento delle funzioni in esame ha peraltro trovato attuazione legislativa, con modalità del tutto analoghe, anche in altre Regioni ordinarie.

La lesione delle competenze regionali, conclude la ricorrente, deriva quindi dal rilascio, ad opera del Questore di Pistoia, di una autorizzazione per la gestione di una agenzia di affari chiaramente riconducibile nell'ambito delle agenzie di viaggio e turismo (per la cui definizione si fa riferimento all'art. 9 della l. n. 217 del 1983, dettato in ottemperanza ai criteri contenuti nella Convenzione internazionale sul contratto di viaggio, CCV, ratificata in base alla legge 27 dicembre 1977, n. 1084), sicché il provvedimento va annullato.

2. - Con successivo ricorso notificato il 17 novembre e depositato il 20 novembre 1989, la Regione Toscana ha sollevato analogo conflitto di attribuzione (R. confl. n. 20/1989) nei confronti dello Stato:

a) in relazione alla licenza rilasciata ad Alberto Tilli dal Questore di Firenze il 25 marzo 1989 - e portata a conoscenza della Regione con la nota del 23 settembre 1989 dell'Assessore al turismo della Provincia di Firenze - per la gestione in Firenze di una agenzia di affari avente ad oggetto l'intermediazione per conto terzi in materia di viaggi organizzati da agenzie di viaggio debitamente autorizzate, prenotazioni alberghiere e su mezzi di comunicazioni, visti consolari, e consimili servizi, nonché

b) in relazione alle istruzioni ministeriali di cui alla circolare n. 559/C.16605.12015 del 27 luglio 1987, citata negli atti di trasmissione della licenza del Questore di Firenze, ma non conosciuta dalla Regione Toscana, lamentando la violazione delle medesime norme invocate a parametro nel conflitto n. 18/1989.

Nel trasmettere alla Provincia copia della licenza, il Questore ha precisato, rileva la Regione, che essa è stata rilasciata ai sensi degli artt. 115 t.u.l.p.s. ("agenzie di affari") e 205 del relativo regolamento di esecuzione, integrati dalla circolare impugnata, con la quale il Ministero dell'interno ravvisa nell'attività di ricercatore di clienti e di affari per esercizi ricettivi la configurazione giuridica dell'agenzia di affari. Osserva la ricorrente che, qualora tale circolare, di cui non conosce il testo, riconoscesse la necessità dell'autorizzazione ex art. 115 t.u.l.p.s. per l'apertura e l'esercizio di un'agenzia di viaggio, vincolando gli organi periferici della amministrazione ad attenersi a tale interpretazione della normativa vigente, essa sarebbe palesemente illegittima.

Il ricorso è, per il resto, di contenuto sostanzialmente identico a quello rubricato al Reg. confl. n. 18/1989.

3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri non si è costituito in alcuno dei due giudizi.

4. - Con atto depositato il 7 febbraio 1990 è intervenuto nel giudizio (R.confl. n. 20/1989) Alberto Tilli, cui era stata rilasciata dal Questore di Firenze la licenza impugnata dalla Regione Toscana, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, per l'infondatezza del conflitto sollevato.

Premesso che la Regione ha altresì richiesto al T.a.r. per la Toscana l'annullamento del provvedimento, il Tilli in primo luogo afferma di essere legittimato ad intervenire nel presente conflitto - il cui atto introduttivo lamenta non essergli stato notificato dalla Regione ricorrente - in quanto il giudicato della Corte non può che prevalere sulla decisione del giudice comune (nella specie, il giudice amministrativo), in considerazione della sua natura costitutiva, con l'effetto tipico di annullamento del provvedimento determinativo del conflitto. Di conseguenza, non può non riconoscersi la esistenza di una posizione di controinteresse nei soggetti nella cui sfera il provvedimento annullato produce effetti.

La mancata notifica del ricorso al legittimo controinteressato, poi, concreta di per sé un autonomo motivo di inammissibilità.

In subordine, il Tilli chiede il rinvio della discussione per poter apprestare una più approfondita difesa.

Ad avviso dell'interveniente il ricorso è poi infondato in quanto legittimamente il Questore ha rilasciato non un'autorizzazione all'apertura di una agenzia di viaggio, ma una licenza ex art. 115 t.u.l.p.s. per l'esercizio di una agenzia d'affari, la cui attività consiste nel procacciare clienti ad agenzie di viaggi autorizzate od a tour operators e non comprende la stipulazione di contratti di intermediazione di viaggio (cfr. l'art. 2 l.r. Toscana n. 51 del 1986, che rinvia alla CCV ratificata e resa esecutiva con la l. 12 dicembre 1977 n. 1084). Tale attività è riconducibile, prosegue il Tilli, alla figura generale del mandato per il procacciamento di clientela interessata alla stipula di contratti di viaggio, stipula che viene realizzata direttamente tra agenzia di viaggio autorizzata e cliente ad essa indirizzato dal procacciatore d'affari.

Tuttavia, qualora si ritenesse che l'attività delle agenzie d'affari così operanti sia stata ricompresa dagli artt. 2, 3 e segg. della legge Toscana n. 51 del 1986 nell'attività istituzionale delle agenzie di viaggio, ovvero che l'art. 9 della l. quadro sul turismo abbia inteso attribuire "potestà normativa e amministrativa" alle Regioni in tema di agenzie di affari, questa Corte potrebbe sollevare dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale di tali norme in riferimento all'art. 117 Cost., nel cui elenco non è compresa la materia "agenzie di affari".

Un distinto motivo di inammissibilità, poi, rileva la difesa del Tilli, è dato dal fatto che la potestà autorizzatoria regionale in tema di agenzie di viaggio è una funzione delegata, in quanto non discenderebbe dall'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa, e quindi delle funzioni amministrative, nella materia "turismo ed industria alberghiera" ex art. 117 Cost., e quindi con i limiti (turismo "regionale" e non organizzazione del flusso turistico fuori dalle Regioni in cui le agenzie di viaggio hanno sede) posti dall'art. 56 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Trattandosi di funzioni delegate, rileva l'interveniente, difetta il presupposto consistente nel fondamento costituzionale dell'appartenenza dell'attribuzione, sicché il conflitto è inammissibile.

Le funzioni amministrative in tema di agenzie di viaggio, prosegue il Tilli, sono state in

ogni caso, con la legge r. 23 febbraio 1988, n. 9, sub-delegate dalla Regione Toscana alle Province, sicché l'unico soggetto legittimato a contestare il provvedimento del Questore di Firenze sarebbe, nella specie, la Provincia di Firenze.

Il conflitto, conclude il Tilli, è comunque inammissibile ed infondato in quanto, a norma dell'art. 5 del d.P.R. n. 6 del 1972 restano ferme le attribuzioni statali in materia di pubblica sicurezza ed una licenza di p.s. è in ogni caso necessaria per lo svolgimento dell'attività di agenzia dell'interveniente.

Considerato in diritto

1. - La Regione Toscana ha proposto due ricorsi contro lo Stato per conflitto di attribuzione, ciascuno in relazione al rilascio, ai sensi della normativa in tema di pubblica sicurezza, vale a dire del T.U. approvato con Regio-decreto 18 giugno 1931, n. 773 e del Regolamento di esecuzione approvato con Regio-decreto 6 maggio 1940, n. 635, di una licenza di affari: la prima ad opera del Questore di Pistoia, in data 7 ottobre 1988, nei confronti di Marcella Bagnoli per "locazione turistica, assistenza turistico-alberghiera, prenotazioni e rappresentanza alberghiera, incoming e outgoing turistico"; la seconda ad opera del Questore di Firenze, in data 25 marzo 1989, nei confronti di Alberto Tilli, per "l'intermediazione per conto terzi in materia di viaggi organizzati da agenzie di viaggio debitamente autorizzate, prenotazioni alberghiere e su mezzi di comunicazione, visti consolari e consimili servizi".

Con il ricorso contro il provvedimento di rilascio della licenza a favore del Tilli (ricorso iscritto al n. 20 del 1989) la Regione ha impugnato anche le istruzioni ministeriali di cui alla "circolare n. 559/C 16605.12015 del 27 luglio 1987, citata negli atti di trasmissione della licenza del Questore di Firenze", in quanto costituente atto presupposto di tale licenza.

Sostiene con entrambi i ricorsi la Regione che con gli impugnati provvedimenti sono state lese le competenze ad essa riservate dall'art. 118 in relazione all'art. 117 della Costituzione in materia di turismo e industria alberghiera, essendo state sostanzialmente esercitate dal Questore, malgrado il richiamo al T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, funzioni amministrative nella materia suindicata, funzioni ad essa Regione trasferite dall'art. 1, lett. f) del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6 e, in forma organica e definitiva, dagli artt. 56 e 58 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 con violazione, pertanto, dei precetti costituzionali e delle norme interposte ora indicati, oltre che dell'art. 9 del citato d.P.R. n. 616 del 1977 e della legge-quadro per il turismo 17 maggio 1983, n. 217 (particolarmente artt. 1 e 9).

L'evidente connessione fra l'oggetto dei due conflitti consente la riunione dei relativi giudizi per la decisione con unica sentenza.

2. - Va anzitutto dichiarata l'inammissibilità dell'intervento spiegato dal Tilli nel giudizio relativo al conflitto sollevato con il ricorso iscritto al n. 20 del 1989, in relazione alla costante giurisprudenza di questa Corte nel senso di non riconoscere legittimazione a prender parte al giudizio su un conflitto di attribuzione se non agli enti dai quali e nei confronti dei quali può essere sollevato il conflitto stesso (cfr. da ultimo ord. n. 240 del 1988 e sent. n. 743 del 1988).

Va poi rilevata l'inammissibilità del conflitto ora indicato, limitatamente alle censure concernenti l'atto del Ministero dell'interno n. 559/C 16605.12015 del 27 luglio 1987. L'atto consiste nella risposta data dal Ministero a un quesito formulato dal Questore di Firenze in relazione a una richiesta di licenza per l'esercizio di intermediazione (ricerca di clienti e di affari per esercizi ricettivi) da tale Roberto Scatizzi. Trattandosi di un parere, esso non è impugnabile mediante conflitto. Non trova applicazione, infatti, la pur ampia definizione -

espressa da questa Corte (sentt. nn. 152 e 153 del 1986) in tema di circolari - degli atti impugnabili mediante conflitto di attribuzione come quelli che sono diretti e idonei a manifestare univocamente la volontà dell'Ente, contro il quale è sollevato il conflitto, di esercitare la funzione della cui rivendicazione, o manutenzione, si tratta.

Non sorgono invece dubbi sulla (ammissibilità dei conflitti sotto il profilo della) persistenza della legittimazione della Regione sebbene la funzione che si concreta nel rilascio delle autorizzazioni all'apertura delle agenzie di viaggio e turismo e all'esercizio delle relative attività - rivendicata dalla ricorrente siccome compresa nelle funzioni amministrative regionali in tema di turismo e industria alberghiera - sia stata, con la legge regionale 17 novembre 1986, n. 51, artt. 5 e 6, delegata alle Province ai sensi dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione.

Infatti la delega di cui all'art. 118, terzo comma, della Costituzione non importa estraniazione della Regione dalle funzioni delegate. Ché anzi, ove si consideri: che lo stesso precetto costituzionale definisce la delega come modo di esercizio "normale" delle funzioni amministrative proprie della Regione e quindi come espressione della sua autonomia organizzatoria; che la Regione, secondo gli statuti ordinari, e particolarmente secondo lo statuto della Regione Toscana, conserva poteri di direttiva e di sostituzione (artt. 65, 66) in ordine all'esercizio delle funzioni delegate da parte dell'ente delegatario; che la Regione può sempre (sia pure con legge, se ciò è prescritto dalle norme statutarie, e per la Toscana lo è dall'art. 66 dello Statuto) recuperarne l'esercizio diretto; appar chiaro come le funzioni delegate non cessino di essere imputabili alla Regione nei rapporti fra Regione e Stato sul piano costituzionale, e di essere pertanto difendibili nei confronti dello Stato mediante lo strumento del conflitto di attribuzione. Difendendo tali funzioni nel presupposto che lo Stato pretenda di sostituirsi all'ente delegato nell'esercizio di esse, la Regione difende infatti nei confronti dello Stato la propria autonomia organizzatoria, costituzionalmente garantita nei rapporti fra i due enti tanto nel momento genetico che in quello funzionale.

3. - Le censure dirette contro le licenze rilasciate rispettivamente dal Questore di Pistoia e dal Questore di Firenze sono fondate.

L'oggetto del conflitto con esse sollevato sta nella demarcazione tra funzioni amministrative in materia turistica trasferite alla Regione, con riguardo a quelle - individuabili nell'ambito delle prime già alla stregua della legislazione precostituzionale, vale a dire del Regio decreto-legge 23 novembre 1936, n. 2523 (Norme per la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo) convertito con legge 30 dicembre 1937, n. 2650 - concernenti i soggetti privati operanti nel settore e segnatamente le agenzie ora indicate, e funzioni di polizia di sicurezza.

Va considerato che la stessa richiamata legislazione precostituzionale da un lato descrive con notevole ampiezza (art. 2 e ss.) l'arco delle attività esercitate dalle "aziende organizzate per la prestazione verso compenso dell'assistenza turistica ai viaggiatori" (art. 1), comprendendovi tanto forme di produzione di servizi turistici (organizzazione di viaggi con o senza servizi accessori di soggiorno) che di intermediazione per l'accesso ai medesimi, dall'altro assoggetta (art. 5) le aziende alla licenza prescritta per le agenzie di affari dall'art. 115 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza. Tuttavia essa subordina il rilascio della licenza al previo nulla osta dell'Ente provinciale per il turismo, cui demanda l'accertamento dei requisiti di adeguatezza tecnica delle persone e delle attrezzature e la stessa valutazione dell' "opportunità della concessione ai fini delle esigenze del turismo". Già secondo tale impostazione, dunque, le funzioni amministrative in discorso, mentre acquistano, almeno potenzialmente, particolare ampiezza, finiscono con l'essere qualificate, o almeno con l'essere condizionate, dalla preminente valutazione dell'interesse turistico.

Entrambi gli aspetti sono influenzati dalla disciplina, contenuta nel d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6, del trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in

materia di turismo e industria alberghiera. Nell'occasione di tale trasferimento viene delineata in via generale la materia del turismo e dell'industria alberghiera, riferendosi alla medesima tutte le funzioni amministrative già esercitate dallo Stato per la cura dell'interesse turistico (art. 1, secondo comma), e comprendendosi fra esse (secondo comma, lett. f) quelle concernenti le agenzie di viaggio e quindi il rilascio delle relative licenze di esercizio, con la riserva allo Stato del solo nulla osta al rilascio delle licenze a soggetti stranieri. L'ampiezza della devoluzione, sottolineata dalla norma di chiusura racchiusa nella lettera l) del secondo comma del richiamato art. 1 ("ogni altra funzione" esercitata in materia di turismo e industria alberghiera) si correla strettamente alla considerazione delle funzioni concernenti le agenzie di viaggio come qualificate dalla cura dell'interesse turistico e, pertanto, come funzioni regionali.

Ancor più univocamente nel senso suindicato operano le previsioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, emanato in attuazione della delega conferita con la legge 22 luglio 1975, n. 382. E ciò sia per essere tali previsioni generalmente inspirate alla finalità di assicurare alle regioni l'esercizio organico delle funzioni trasferite finalità enunciata dall'art. 1, terzo comma, n. 1, della stessa leggge e confermata, per quel che concerne la materia del turismo e dell'industria alberghiera, dalla esaustiva definizione della materia stessa contenuta nell'art. 56 del d.P.R. n. 616 ("tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale" "e dell'industria alberghiera") - che per essere le funzioni inerenti al rilascio della licenza alle agenzie di viaggio ancora una volta qui ricomprese nelle funzioni relative alla materia anzidetta mediante la precisazione che allo Stato spetta soltanto il nulla osta al rilascio della licenza stessa (sentite peraltro le regioni) a soggetti stranieri (art. 58, n. 2), oltre alle competenze concernenti gli uffici turistici stranieri e di frontiera (art. 58, n. 3).

Ma quello che è decisivo è la ridefinizione delle funzioni di polizia come operata con il d.P.R. n. 616 del 1977. Con l'art. 9 del detto d.P.R., si delineano funzioni di polizia amministrativa della massima estensione e di particolare elevatezza, in quanto esse sono identificate con le funzioni di amministrazione attiva - conferite agli enti territoriali diversi dallo Stato e particolarmente alla regione - aventi per contenuto la regolazione delle, e la superiore vigilanza sulle, attività dei privati nelle materie oggetto delle funzioni stesse sia mediante previsioni regolamentari che mediante provvedimenti dispositivi concreti (licenze, autorizzazioni, concessioni e atti contrari). Viceversa le funzioni di polizia, residuate allo Stato ex art. 4 dello stesso d.P.R. con riferimento a qualsiasi materia, sono limitate a quelle attinenti alla pubblica sicurezza (cfr. per tutto ciò le sentenze di questa Corte nn. 9 del 1979, 77 del 1987, 618, 740 e 1013 del 1988).

Considerato nei principi, il sistema di riparto delle funzioni amministrative fra Stato e regioni implica dunque l'adozione di una linea interpretativa nel senso di non sottrarre le attività dei privati, che siano qualificate dall'avere comunque riferimento alla materia del turismo (e dell'industria alberghiera) alla polizia amministrativa regionale, e di circoscrivere la funzione statale di polizia, che si svolga in relazione alle attività stesse, a interventi che non travalichino la sfera della cura dell'interesse all'ordine pubblico (anche se si adeguino ai particolari atteggiamenti, che, in relazione alla materia, l'interesse ora indicato può assumere).

Tutto questo trova conferma nella legge-quadro 17 maggio 1983, n. 217. La detta legge, all'art. 9, si occupa particolarmente delle agenzie di viaggio e turismo, della cui attività dà una definizione la più lata, ricomprendendovi forme di produzione di servizi turistici (produzione e organizzazione di viaggi e soggiorni) e di intermediazione rispetto alle attività turistiche, ivi compresi i compiti di assistenza e di accoglienza dei turisti (quindi ogni attività a loro favore), secondo quanto previsto dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio conclusa a Bruxelles il 23 aprile 1970 e ratificata con la legge 27 dicembre 1977, n. 1084. E sottopone l'esercizio dell'attività in discorso ad autorizzazione regionale (art. 9, secondo comma), autorizzazione involgente la valutazione di un interesse turistico e quindi da considerare espressione della funzione di polizia amministrativa in materia turistica, previo

accertamento, da parte della stessa Regione, del concorso nel richiedente di requisiti professionali determinati dalla legge sulla base della valutazione di un interesse turistico anche in riferimento all'aspetto dell'assistenza dei turisti, sicché la verificazione della ricorrenza di essi è del pari da ricondurre alla funzione suindicata. Mentre, (art. 9, quinto comma) riserva allo Stato l'accertamento (cui subordina il rilascio dell'autorizzazione regionale) del concorso nel richiedente dei requisiti di cui agli artt. 11 e 12 del T.U. delle leggi di Pubblica Sicurezza, e quindi soltanto una funzione di polizia di sicurezza da svolgere in relazione alla materia (non viene qui in rilievo, e d'altronde è riferibile a esigenze di mero coordinamento successivo e di pubblicità a livello nazionale, l'attività di tenuta e aggiornamento di un elenco nazionale delle agenzie di viaggio sulla base delle comunicazioni relative alle autorizzazioni rilasciate dalle regioni, e di pubblicazione annuale dell'elenco stesso nella Gazzetta Ufficiale, cui lo Stato attende in forza dell'art. 9, sesto comma, della detta legge n. 217 del 1983).

E alla legge-quadro n. 217 del 1983 si conforma, per quanto concerne gli aspetti qui considerati, la legge della Regione Toscana 17 novembre 1986, n. 51 (artt. 1, 2, 3, 6 e 10).

Se, alla luce dei rilievi finora svolti, si esaminano le attività cui si riferiscono le licenze impugnate, non vi è alcun dubbio che, malgrado il richiamo operato da tali licenze al T.U. di P.S., si tratti di attività proprie delle agenzie di viaggio e turismo. Infatti esse hanno tutte riferimento al turismo. Né ciò può negarsi per l'intermediazione limitata ad avviare clientela turistica a produttori di servizi turistici o anche ad altri intermediari, che a loro volta promuovono il contatto diretto della clientela turistica con produttori di servizi turistici: infatti tale forma di intermediazione è anche essa attività avente comunque riferimento al turismo, cioè suscettiva di incidere sull'interesse turistico, e pertanto soggetta, relativamente alla vigilanza sia sulla produzione turistica che sull'assistenza dei turisti, alla polizia amministrativa esercitata dalla Regione.

Va dunque dichiarato che non spetta allo Stato, bensì alla Regione, rilasciare licenze per l'esercizio di attività aventi comunque tratto al turismo, come sono le licenze per cui è conflitto. Sicché il rilascio delle medesime da parte del Questore va dichiarato invasivo delle competenze regionali, con il conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile l'intervento di Alberto Tilli nel giudizio relativo al conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Toscana con ricorso iscritto al n. 20 del 1989;

Dichiara inammissibile limitatamente alle censure concernenti l'atto del Ministero dell'interno n. 559/C 16605.12015 del 27 luglio 1987 il conflitto di attribuzione suindicato;

Dichiara che non spetta allo Stato autorizzare i privati all'esercizio di attività attinenti al turismo, come autorizzate con le licenze rilasciate rispettivamente dal Questore di Pistoia in data 7 ottobre 1988 nei confronti di Marcella Bagnoli e dal Questore di Firenze in data 25 marzo 1989 nei confronti di Alberto Tilli e di conseguenza annulla le licenze ora menzionate.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 marzo 1990;

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CORASANITI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 4 aprile 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.