

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **417/1993** (ECLI:IT:COST:1993:417)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**

Udienza Pubblica del **19/10/1993**; Decisione del **15/11/1993**

Deposito del **25/11/1993**; Pubblicazione in G. U. **01/12/1993**

Norme impugnate:

Massime: **19982 19983 19984**

Atti decisi:

N. 417

SENTENZA 15-25 NOVEMBRE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, avv. Massimo VARI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, primo comma, ultimo periodo, della legge della Regione Puglia 11 dicembre 1984, n. 52 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggi e turismo), promosso con l'ordinanza emessa il 24 marzo 1993 dal Giudice conciliatore di Maglie nel procedimento civile vertente tra Lini Mario ed il Centro Turistico Studentesco e Giovanile di Lecce, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 1993 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1993;

Visto l'atto di costituzione del Centro Turistico Studentesco e Giovanile di Lecce;

Udito nell'udienza pubblica del 19 ottobre 1993 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Mario P. Chiti e Stefano Grassi per il Centro Turistico Studentesco e Giovanile di Lecce;

Ritenuto in fatto

1. - Con atto di citazione proposto davanti al giudice conciliatore di Maglie, Mario Lini ha convenuto in giudizio il Centro turistico studentesco e giovanile chiedendo la condanna di quest'ultimo al pagamento di una somma pari alla differenza tra il prezzo da lui corrisposto per un biglietto aereo e il prezzo con il quale lo stesso biglietto è venduto a tariffa ridotta dal citato Centro ai suoi soci. Poiché il convenuto ha giustificato il proprio rifiuto a corrispondere la predetta somma invocando l'art. 14, primo comma, ultimo periodo, della legge della Regione Puglia 11 dicembre 1984, n. 52, il quale prevede che il beneficio di servizi turistici agevolati può essere erogato soltanto a favore dei soci iscritti da più di tre mesi, e poiché il ricorrente risultava effettivamente iscritto all'anzidetto Centro da meno di tre mesi, il giudice conciliatore di Maglie, ritenendo la questione rilevante e non manifestamente infondata, ha contestato la legittimità costituzionale del ricordato art. 14 in riferimento agli artt. 3, 18 e 117 della Costituzione.

Secondo il giudice rimettente, la disposizione impugnata sembra, innanzitutto, debordare dai principi fondamentali, previsti dall'art. 117 della Costituzione come limite alla legislazione regionale, dal momento che il criterio dell'anzianità del rapporto associativo, posto dall'art. 14 come condizione per la fruizione dei servizi turistici e ricettivi erogati ai propri iscritti a prezzi agevolati dalle associazioni senza scopo di lucro operanti a livello nazionale per finalità ricreative, culturali, religiose o sociali, non appare rientrare nei "requisiti minimi omogenei e modalità di esercizio", che l'art. 10 della legge-quadro per il turismo 17 maggio 1983, n. 217, demanda alla competenza del legislatore regionale. Inoltre, continua lo stesso giudice, la fissazione di quel medesimo criterio sembra concernere un oggetto, cioè il rapporto associazione-associato, che esorbita dal campo di competenza che il citato art. 10 affida alla legge regionale.

Ad avviso del giudice a quo, la disposizione contestata si pone in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione, poiché crea un'irragionevole disparità di trattamento tra gli associati a seconda che gli stessi abbiano maturato un'anzianità di iscrizione all'associazione maggiore o minore di tre mesi. Infine, sempre secondo lo stesso giudice, l'impugnato art. 14 viola l'art. 18 della Costituzione, poiché interferisce indebitamente con la libertà di associazione, determinando obiettivi condizionamenti al concreto esercizio di detta libertà.

2. - È intervenuto in giudizio il Centro turistico studentesco e giovanile per chiedere che la questione sia accolta.

Con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117 della Costituzione, la parte privata, dopo aver sottolineato che l'art. 10 della legge-quadro sul turismo costituisce, oltreché un "principio fondamentale" vincolante il legislatore regionale, una norma di attuazione dei principi costituzionali in tema di libertà di associazione, formazioni sociali e partecipazione, afferma che tale articolo demanda alla competenza regionale soltanto di fissare "i requisiti minimi omogenei e le modalità di esercizio" per il compimento delle attività turistiche e ricettive permesse, a favore dei propri iscritti, alle associazioni senza scopo di lucro operanti al livello nazionale per finalità ricreative, culturali, religiose o sociali. In base a tale norma il legislatore regionale potrebbe determinare, ad esempio, standards finanziari e organizzativi, ma non dettare norme tali da svuotare o sostanzialmente ostacolare il diritto riconosciuto ex lege alle associazioni in questione. Inoltre, sempre ad avviso della parte privata, l'impugnato

art. 14 viola l'art. 117 della Costituzione sotto un ulteriore profilo, poiché la sfera dei diritti di libertà, essendo esclusivamente riservata al legislatore statale, è preclusa a interventi, tanto più se limitativi, della legge regionale.

Per quel che concerne la violazione dell'art. 18 della Costituzione, la parte privata, premesso che la libertà di associazione è proiezione dell'art. 2 della Costituzione, ricorda che la stessa libertà comporta non solo il diritto dell'individuo di associarsi liberamente, ma anche il diritto delle associazioni di determinare liberamente il proprio ordinamento e la propria organizzazione interna conformemente ai propri interessi e alle proprie finalità, senza che il legislatore possa ingerirsi in quest'ambito. Ciò significa che la legge, tanto più se regionale, non può intervenire nel rapporto interno fra associazione e associato, essendo questo riservato all'autonomia dell'associazione. Né si potrebbe in alcun modo dire, continua la parte privata, che la "sospensione" trimestrale dei diritti associativi, prevista dalla norma impugnata, sia giustificata da altri interessi di rilievo costituzionale, sicché appare evidente l'arbitrarietà di un limite che si risolve in una gravissima penalizzazione del fenomeno associativo nel settore turistico, in relazione a categorie, come i giovani e gli studenti, che non dispongono di ingenti risorse economiche.

Infine, ad avviso della parte privata, l'assenza di qualsiasi valida ragione giustificativa di rango costituzionale della norma impugnata rende illegittima, in riferimento ai principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, la discriminazione a danno dei soci con anzianità di iscrizione inferiore a tre mesi, la quale è basata su un dato puramente accidentale ed estrinseco.

3. - In prossimità dell'udienza il Centro turistico studentesco e giovanile ha depositato un'ulteriore memoria, con la quale ha semplicemente ribadito argomenti già svolti nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1. - Il giudice conciliatore di Maglie ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, primo comma, ultimo periodo, della legge della Regione Puglia 11 dicembre 1984, n. 52 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggi e turismo), in riferimento agli artt. 3, 18 e 117 della Costituzione.

Più precisamente, il giudice a quo sospetta, innanzitutto, la violazione dell'art. 117 della Costituzione, sotto il profilo della lesione del limite dei "principi fondamentali", dal momento che la disposizione impugnata, nel subordinare a un'anzianità di iscrizione di almeno tre mesi la fruizione da parte degli associati dei benefici e dei servizi turistici e ricettivi erogabili dalle associazioni senza scopo di lucro operanti a livello nazionale per finalità ricreative, culturali, religiose o sociali, esorbiterebbe dai limiti di competenza riconosciuti al legislatore regionale dall'art. 10, secondo comma, della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), che concernono semplicemente la determinazione dei "requisiti minimi omogenei e delle modalità di esercizio" per lo svolgimento dei predetti servizi.

In secondo luogo, il giudice rimettente ritiene che la disposizione impugnata possa contrastare con il principio costituzionale della parità di trattamento (art. 3 della Costituzione), poiché discriminerebbe irragionevolmente gli iscritti a seconda che questi abbiano maturato un'anzianità d'iscrizione all'associazione maggiore o minore di tre mesi.

Infine, sempre ad avviso dello stesso giudice, la norma contestata potrebbe violare l'art. 18

della Costituzione, in quanto conterrebbe un illegittimo condizionamento del concreto esercizio della libertà di associazione.

2. - Le questioni non sono fondate.

Va, innanzitutto, escluso che l'impugnato art. 14, primo comma, ultimo periodo, violi l'art. 117 della Costituzione, in relazione al principio fondamentale della materia stabilito dall'art. 10, secondo comma, della legge-quadro per il turismo.

Quest'ultimo articolo, infatti, nell'autorizzare le associazioni senza scopo di lucro che operano a livello nazionale per finalità ricreative, culturali, religiose o sociali ad esercitare attività turistiche e ricettive per i propri associati (primo comma), demanda alle leggi regionali il compito di fissare "i requisiti minimi omogenei e le modalità di esercizio per il compimento delle attività di cui al comma precedente, assicurando che le attività medesime siano esercitate nei rispettivi ambiti associativi" (secondo comma). Sulla base di tale attribuzione di competenza, il legislatore regionale della Puglia ha adottato l'impugnato art. 14, il quale stabilisce che "per fruire dei benefici e dei servizi offerti dalle associazioni è necessario essere iscritti all'associazione stessa da almeno tre mesi".

Non v'è dubbio che la determinazione del requisito che un socio sia iscritto da almeno tre mesi per poter fruire dei benefici relativi al godimento dei servizi turistici e ricettivi erogati dalle associazioni senza scopo di lucro operanti a livello nazionale nei settori ricreativo, culturale, religioso o sociale rientri in un uso non irragionevole del potere discrezionale affidato al legislatore regionale in ordine alla fissazione dei "requisiti minimi omogenei" e delle "modalità di esercizio", al fine di assicurare che effettivamente "le attività medesime siano esercitate nei rispettivi ambiti associativi".

Quest'ultima finalizzazione, cui è subordinato l'esercizio del potere di determinare "i requisiti minimi omogenei e le modalità di esercizio" per lo svolgimento delle predette attività, espressamente contenuta nella norma attributiva di competenza al legislatore regionale, pone, infatti, a quest'ultimo il compito di predisporre le condizioni e le cautele opportune allo scopo di evitare che la fruizione degli speciali benefici, indicati nell'art. 10 della legge-quadro e connessi all'iscrizione alle ricordate associazioni, possa dar luogo ad abusi. Un compito che, certamente, non può tradursi in restrizioni o in controlli sulla libertà di associazione dei singoli, sulla complessiva attività sociale, sul godimento in generale dei diritti dei soci e sull'autonomia garantita alle associazioni nelle loro attività interne ed esterne; né può altresì risolversi in misure in grado di penalizzare o di scoraggiare sostanzialmente quelle stesse libertà o quegli stessi diritti; ma può consistere soltanto in requisiti o modalità esclusivamente finalizzati alla corretta fruizione degli speciali benefici, come quello in contestazione nel giudizio a quo (tariffa agevolata per viaggio aereo), la cui erogazione è conferita dalla legge, in deroga al diritto comune, ad associazioni perseguenti finalità di carattere generale (ricreative, culturali, religiose o sociali) allo scopo di aumentarne la diffusione e di incentivarne lo sviluppo.

E che un limite, come quello in questione, consistente nel richiedere un minimo di stabilità di iscrizione per poter usufruire degli speciali benefici indicati, rientri nel campo degli interessi la cui cura è demandata al legislatore regionale, ha una ragionevole base nel fatto che eventuali abusi nel godimento di quei benefici potrebbero ripercuotersi negativamente sul corretto esercizio di competenze regionali. Infatti, ove non fosse adeguatamente tutelata l'osservanza di quel limite, diventerebbe reale il rischio che gli speciali servizi erogati a condizioni agevolate dalle predette associazioni finiscano per porsi in illegittima concorrenza con le medesime attività svolte dalle agenzie di viaggio e turismo alle condizioni imposte dal mercato e nell'ambito di un regime amministrativo (nonché fiscale) ben più severo. E ciò interferirebbe sicuramente sul governo del settore turistico affidato alle regioni e, in particolare, sulla programmazione regionale della diffusione sul territorio delle agenzie di

viaggio e turismo (art. 9 della legge n. 217 del 1983).

Non è, dunque, fondato il rilievo formulato dal giudice a quo, secondo il quale la previsione normativa contestata toccherebbe un oggetto esorbitante dalle competenze legislative delle regioni, così come sono definite dall'art. 10, secondo comma, della legge n. 217 del 1983. Né si può riconoscere fondamento all'ulteriore rilievo del giudice rimettente in ordine alla pretesa eccessività del limite imposto rispetto al fine oggetto di tutela. Infatti, pur se la norma attributiva di competenza lascia alla discrezionalità del legislatore regionale la scelta dei requisiti minimi e dei modi di esercizio attraverso i quali garantire che i predetti benefici siano fruiti soltanto nell'ambito associativo e, pertanto, pur se è lecito ipotizzare che il legislatore regionale non sia tenuto a ricorrere all'anzianità di iscrizione come criterio di ammissione al godimento dei medesimi benefici, quest'ultimo, tuttavia, così come è regolato dalla norma contestata, non è certamente un mezzo sproporzionato rispetto al fine da perseguire, né è tale da scoraggiare nei singoli l'adesione ad associazioni positivamente apprezzate dalla Costituzione e dalle leggi o da rappresentare un intralcio eccessivo al libero dispiegamento delle attività associative. La brevità del termine di anzianità previsto come condizione per il godimento di quei particolari benefici e la collateralità dell'oggetto inciso dal limite rispetto alle complessive attività sociali delle associazioni ricreative, culturali, religiose o sociali sono un chiaro sintomo di uso non irragionevole della discrezionalità legislativa in riferimento ai valori costituzionali appena ricordati: quello stabilito è, infatti, un filtro minimo diretto a verificare la correttezza nel godimento di un beneficio concesso dalla legge entro limiti precisi, filtro che non è in grado di provocare sostanziali effetti disincentivanti nei confronti della libertà di associazione, né di pregiudicare sostanzialmente la libertà della associazione nel determinare la propria struttura organizzativa e le modalità della propria attività, secondo quanto è garantito dall'art. 18 della Costituzione.

3. - Le considerazioni ora svolte inducono a respingere anche la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione, poiché esse portano ad escludere che il requisito di un'anzianità d'iscrizione almeno trimestrale possa comportare un'irragionevole disparità di trattamento fra gli associati iscritti da più o da meno di tre mesi.

4. - Non fondata è, infine, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, primo comma, ultimo periodo, della legge della Regione Puglia n. 52 del 1984, sollevata in riferimento all'art. 18 della Costituzione, sotto il profilo che il requisito previsto dalla norma impugnata costituirebbe un'indebita interferenza nei confronti dell'esercizio della libertà di associazione.

Per quel che riguarda la garanzia dei fini per i quali le associazioni possono formarsi e agire, l'art. 18 della Costituzione assicura ad esse una sfera di azione potenzialmente eguale a quella garantita ai singoli individui. Ciò fa sì che il riconoscimento costituzionale della libertà di associazione rappresenti la proiezione, sul piano dell'azione collettiva, della libertà individuale, come riconosciuta e tutelata dalla Costituzione stessa. Questa ampia e significativa garanzia costituzionale della libertà di associazione gioca tanto in senso positivo, quanto - ed è l'aspetto che qui rileva - in senso negativo. Nel primo senso, ciò significa che in generale gli individui possono liberamente dar vita ad associazioni e possono in piena autonomia agire in forma associata per gli stessi fini che essi ritengano legittimamente di voler perseguire in forma individuale; nel secondo senso, invece, l'equiparazione tra fini perseguibili dall'associazione e fini a disposizione della libera azione individuale preclude di estendere la garanzia costituzionale della libertà di associazione in riferimento al perseguimento di obiettivi di fronte ai quali la libera azione dei singoli è giuridicamente tenuta ad arrestarsi o ad essere sottoposta a discipline pubblicistiche o, comunque, a controlli sociali.

In relazione a quest'ultimo principio viene in rilievo il fatto che le attività oggetto di contestazione sono attività economiche ordinariamente imputabili alle agenzie di viaggio e turismo, vale a dire, in base all'art. 9 della legge n. 217 del 1983, ad imprese che esercitano

professionalmente attività di produzione e organizzazione di viaggi e soggiorni o di intermediazione nei predetti servizi. Si tratta, dunque, come si è già accennato, di attività che eccezionalmente, in forza dell'art. 10 della legge appena citata, sono permesse, ad esclusivo beneficio dei propri iscritti, alle associazioni senza scopo di lucro che operano a livello nazionale per finalità ricreative, culturali, religiose o sociali. E, poiché in Costituzione le libertà economiche sono sottoposte a limiti e a controlli più ampi e più penetranti di quelli configurati in relazione alla libertà di associazione come tale, non è irragionevole che il legislatore sottoponga a disciplina più rigorosa e a controlli pubblici più penetranti le associazioni private allorché agiscono come soggetti che gestiscono attività economiche, proprio allo scopo di perseguire le finalità di utilità generale ad esso imposte dagli articoli da 41 a 47 della Costituzione.

Più precisamente, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 217 del 1983, le attività di produzione, di organizzazione e di intermediazione in ordine all'erogazione dei servizi turistici e ricettivi sono sottoposte a un regime pubblicistico, nel senso che il loro esercizio è condizionato da una previa autorizzazione regionale. In riferimento a tale regime, l'adozione da parte del legislatore (regionale) di una misura, quale quella contestata, che, come è stato precisato nel punto 2 della motivazione, è finalizzata alla prevenzione dei pericoli di concorrenza illecita fra le attività svolte imprenditorialmente dalle agenzie di viaggio e turismo e quelle eccezionalmente permesse, a favore dei propri iscritti, alle associazioni non di lucro menzionate nell'art. 10, primo comma, della legge-quadro per il turismo, rientra fra i limiti, costituzionalmente giustificati, diretti a precludere al singolo di utilizzare la libertà associativa per il perseguimento di finalità sottoposte a particolari discipline pubblicistiche. In altri termini, il limite contenuto nell'art. 14, primo comma, ultimo periodo, della legge della Regione Puglia, oggetto della presente contestazione, proprio perché tocca profili attinenti a speciali benefici riconosciuti dalla legge ordinaria e al particolare regime delle attività economiche permesse alle associazioni indicate nel citato art. 10, non incide sul contenuto essenziale e tipico della libertà di associazione garantita dall'art. 18 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, primo comma, ultimo periodo, della legge della Regione Puglia 11 dicembre 1984, n. 52 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggi e turismo), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 18 e 117 della Costituzione, dal giudice conciliatore di Maglie con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 novembre 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 novembre 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.