CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **365/1997** (ECLI:IT:COST:1997:365)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CAPOTOSTI**
Udienza Pubblica del **01/07/1997**; Decisione del **24/11/1997**
Deposito del **28/11/1997**; Pubblicazione in G. U. **03/12/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23569 23570**
Atti decisi:

N. 365

SENTENZA 24-28 NOVEMBRE 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, legge della regione Veneto, riapprovata il 20-21 dicembre 1996, recante "Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli altri organismi operanti in materia", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri notificato l'11 gennaio 1997, depositato in cancelleria il 20 successivo ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 1997;

Visto l'atto di costituzione della regione Veneto;

Udito nell'udienza pubblica del 1 luglio 1997 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il ricorrente, e l'avv. Feliciano Benvenuti per la regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. - Il Consiglio regionale del Veneto, nella seduta del 10 ottobre 1996, ha approvato il disegno di legge recante "Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli altri organismi operanti in materia". La delibera legislativa, comunicata al Commissario del Governo, è stata oggetto di rinvio da parte del Governo, che ha formulato rilievi sull'art. 4, comma 2, del testo normativo, dove si prevede che "le associazioni (senza fini di lucro che operano a livello nazionale con formale riconoscimento da parte degli organi centrali dello Stato il cui scopo statutario consiste in via prevalente nella promozione del turismo sociale ed aventi sede operativa in almeno tre Province del territorio regionale) possono promuovere le proprie iniziative turistico-sociali e raccogliere adesioni solo entro l'ambito dei propri associati che risultino iscritti da non meno di due mesi".

Il Consiglio regionale del Veneto, nella seduta del 20-21 dicembre 1996, non ha accolto il rilievo governativo concernente la previsione di uno iato temporale tra l'acquisto della qualità di socio e di utente delle attività sociali ed ha riapprovato a maggioranza assoluta il medesimo testo.

2. - Il Consiglio dei Ministri ha deliberato di promuovere l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale della delibera legislativa in questione.

Sostiene la difesa erariale, reiterando le deduzioni formulate in sede di rinvio, che l' art. 4, comma 2, della legge oggetto del giudizio in via principale viola gli artt. 11 e 117 della Costituzione. L'Avvocatura generale dello Stato premette che lo svolgimento e la prestazione delle iniziative turistico-sociali si inquadrano, al pari di quanto avviene per la legislazione interna, nella nozione di "servizi" di cui all'art. 60 del Trattato CEE, ai sensi del quale sono tali "le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione". Dalla suddetta qualificazione scaturiscono per gli Stati membri, secondo la pacifica e costante giurisprudenza della Corte di giustizia, i divieti di discriminazioni fondate sulla nazionalità del prestatore nonché di restrizioni all'esercizio della corrispondente libertà di circolazione. Si fa notare ancora come la Corte comunitaria abbia esteso la garanzia afferente la libera circolazione dei servizi sino a considerare coperta tanto l'ipotesi del soggetto erogante che si reca nello Stato del destinatario del servizio, quanto l'ipotesi reciproca del destinatario che raggiunga lo Stato in cui è stabilito il fornitore del servizio. Proprio quest'ultima è l'evenienza specificamente considerata dal Governo nella redazione dei rilievi alla delibera legislativa: se il cittadino di altro Stato dell'Unione europea raggiunge il territorio della Regione Veneto, ove intende fruire dei servizi turistici di un'associazione che è lì operante, può vedersi negate le prestazioni richieste per difetto del requisito dell'iscrizione almeno bimestrale all'ente: "il che costituirebbe (atteso il carattere provvisorio e limitato nel tempo del suo soggiorno nel Paese) una indebita restrizione della libera prestazione dei servizi, in contrasto con gli artt. 59 e 60 del Trattato".

La legge regionale, inoltre, comprimerebbe, indebitamente, secondo il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'offerta dei servizi che l'associazione de qua intenda rivolgere nei confronti di potenziali utenti residenti in altri Stati europei poiché la tutela della libertà delle prestazioni, secondo la giurisprudenza comunitaria, è invocabile nei confronti del Paese di stabilimento del soggetto erogante il servizio anche quando i fruitori siano allocati altrove.

Si fa, infine, notare che la protezione dello specifico settore di mercato da turbative

integranti forme sleali di concorrenza - ragione addotta dal Consiglio regionale al momento di confermare il contenuto delle disposizioni rinviate dal Governo - non dà luogo a quel superiore motivo di pubblico interesse che, stando alla Corte di giustizia, solo abilita all'adozione di discipline nazionali che deroghino al principio di libera circolazione dei servizi transfrontalieri.

3. - Si è costituita nel giudizio davanti alla Corte costituzionale la regione Veneto chiedendo che sia dichiarata infondata la proposta questione di legittimità costituzionale.

Afferma la resistente che la norma denunciata risulta applicabile esclusivamente alle associazioni nazionali senza scopo di lucro, "rispetto alle quali del tutto legittimamente il legislatore regionale può, ai sensi della l. n. 217 del 1983, imporre limiti al fine di perseguire l'interesse pubblico". Né - continua - appare pertinente il richiamo fatto nell'atto di impugnazione al disposto del d.lgs. n. 111 del 1995, il quale non ha, sul punto che rileva, autonoma capacità precettiva stante il rinvio puro e semplice che vi si rinviene - quanto all'ambito applicativo - alle "associazioni senza scopo di lucro di cui all'art.10 della legge 17 maggio 1983, n. 217, nei limiti ivi stabiliti". Questi - osserva la regione Veneto - vanno puntualmente individuati in sede regionale, livello di produzione normativa intorno al quale, nella materia che occupa, la Corte costituzionale ha già positivamente sindacato analoga prescrizione della regione Puglia contenuta nella legge n. 52 del 1984. Con la sentenza n. 417 del 1993, invero, è stata giudicata non contraria agli artt. 3, 18 e 117 della Costituzione la previsione che condiziona ad un'anzianità di iscrizione trimestrale all'associazione non lucrativa e con finalità di promozione turistica la possibilità di rendersi beneficiari dei relativi servizi. Si tratterebbe di norma che concreta un uso non irragionevole del potere legislativo, localmente esercitato ai termini del citato art. 10 della legge-quadro per il turismo (n. 217 del 1983), in vista di prevenire, appunto mediante l'apposizione di condizioni e limiti all'indiscriminato dispiegamento di attività di organizzazione turistica, fenomeni di sleale concorrenza da parte di enti cd. non-profit in danno di imprenditori offerenti analoghi prodotti.

In conclusione - secondo la regione Veneto - la legge denunciata, per essere riferibile esclusivamente ad associazioni nazionali non lucrative e in relazione ai servizi che si dirigono soltanto ai soci, legittimamente - sotto il profilo di cui all'art. 117 della Costituzione - impone limiti al godimento della posizione derivante dallo status di socio in vista della migliore salvaguardia dell' interesse pubblico.

4. - Le parti sono comparse all'udienza pubblica ed hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata con il ricorso indicato in epigrafe investe l'art. 4, comma 2, della delibera legislativa approvata dal Consiglio della regione Veneto nella seduta del 10 ottobre 1996 e, a seguito del rinvio governativo, riapprovata dallo stesso Consiglio nella seduta del 20-21 dicembre 1996.

La norma impugnata, che concerne la disciplina delle "Associazioni e organismi senza scopo di lucro", stabilisce, in particolare, che le predette associazioni "possono promuovere le proprie iniziative turistico-sociali e raccogliere adesioni solo entro l'ambito dei propri associati che risultino iscritti da non meno di due mesi". Proprio questa limitazione temporale, secondo il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sarebbe "in contrasto con il principio comunitario di libera circolazione delle persone e dei servizi. Infatti, i cittadini di altri paesi comunitari iscritti alle associazioni turistiche aventi sedi principali o distaccate all'estero, che non prevedono tale limitazione, una volta recatisi in Italia, non avrebbero la possibilità di

usufruire in loco dei servizi associativi qualora non fossero iscritti anteriormente al periodo richiesto. Ciò è confermato da quanto previsto dal decreto legislativo 111/1995 che ha recepito la direttiva n. 90/314/CEE". Si tratterebbe, cioè, di una indebita restrizione della libera prestazione dei servizi, in contrasto con gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE, nonché con il d.lgs. 17 marzo 1995, n. 111, emanato in attuazione della direttiva 90/314/CEE. Risulterebbe infatti violata la garanzia della libera circolazione dei servizi in relazione a due distinte ipotesi: quella del soggetto erogante che offre il servizio nel diverso Stato del destinatario, e quella del destinatario che si rechi nello Stato in cui risiede il fornitore del servizio.

La lesione delle disposizioni enunciate costituirebbe pertanto, secondo la prospettazione del ricorrente, il presupposto della violazione degli artt. 11 e 117 della Costituzione.

2. - La questione non è fondata.

La disposizione censurata va esaminata nel quadro di un articolato contesto di norme di diversa fonte e competenza, il cui contenuto complessivo riguarda la disciplina delle associazioni senza scopo di lucro che operano nella materia in oggetto. Il punto di partenza è l'art. 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 che, dopo avere stabilito, in deroga al diritto comune, che le associazioni senza scopo di lucro che operano a livello nazionale per finalità ricreative, culturali, religiose o sociali sono autorizzate "esclusivamente per i propri associati" ad esercitare attività turistiche e ricettive, demanda alle leggi regionali di fissare i "requisiti minimi omogenei e le modalità di esercizio", assicurando che le attività medesime "siano esercitate nei rispettivi ambiti associativi". Si tratta di "norma di favore" che, secondo la sentenza n. 195 del 1986 di questa Corte, lascia all'autonomia delle regioni larghissime possibilità di intervento nel settore delle associazioni operanti a livello nazionale.

In questa prospettiva, l'art. 4, comma 2, della delibera legislativa della regione Veneto rappresenta, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, una disposizione che attua il citato art. 10 della legge statale, in quanto il legislatore regionale fissa, secondo "un uso non irragionevole del potere discrezionale affidatogli" (sentenza n. 417 del 1993), alcuni limiti modali di esercizio alle prestazioni turistiche occasionalmente rese dalle indicate associazioni, anche a tutela della genuinità del vincolo associativo.

Questo quadro normativo non è stato peraltro alterato dal d.lgs. 17 marzo 1995, n. 111, che, in recepimento della direttiva comunitaria n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", ha stabilito, negli artt. 3 e 4, che si dovessero considerare soggetti "organizzatore di viaggio", nonché "venditore" dei cosiddetti pacchetti turistici, non solo le agenzie di viaggio e turismo specificamente autorizzate, ma anche le "associazioni senza scopo di lucro, di cui all'art. 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217", però "nei limiti ivi stabiliti" - nei limiti, cioè, stabiliti, in base allo stesso art. 10, dalle leggi regionali - nell'ambito dei quali appunto ben può essere annoverata la limitazione della fruizione delle prestazioni turistiche solo agli associati da almeno un bimestre.

Proprio il rinvio agli specifici "limiti" previsti dall'art. 10 per le associazioni in questione sottolinea la loro "specialità", nonché esclude, di per sé, qualsiasi contrasto tra la disposizione censurata e lo stesso decreto legislativo n. 111, determinato appunto dallo iato temporale tra adesione all'associazione e fruizione di quei servizi. Questo atto legislativo infatti regola soltanto, in conformità alla direttiva comunitaria che recepisce, i profili contrattuali del rapporto tra soggetto imprenditore e consumatore, senza incidere sulla natura del rapporto tra associazioni non aventi scopo di lucro e propri iscritti.

3. - D'altra parte, il limite temporale - applicabile, senza discriminazione alcuna, sia ai cittadini italiani, sia ai cittadini degli altri Stati membri - dei due mesi di anzianità associativa per poter fruire delle speciali prestazioni turistiche rese dalle associazioni in oggetto non è irragionevole o sproporzionato, perché è diretto a salvaguardare la autenticità del rapporto

associativo. Si tratta infatti di un criterio mirante a precludere "al singolo di utilizzare la libertà associativa per il perseguimento di finalità sottoposte a particolari discipline pubblicistiche", ed esso, "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" (sentenza n. 417 del 1993).

Questa decisione sottolinea dunque, proprio con riferimento ad una fattispecie normativa identica alla presente, la non irragionevolezza del criterio prescelto per la fruizione delle prestazioni in oggetto e comunque la sua non contrarietà rispetto al favor costituzionale per le associazioni, considerato sotto il profilo sia della libertà di costituzione, sia della libertà di organizzazione interna, nel cui ambito appunto ben può essere ricondotta anche la libertà di determinazione della data di fruizione dei servizi delle associazioni stesse. D'altra parte, nella specie si tratta di modalità e limiti organizzativi, che, ove non adeguatamente osservati, comporterebbero il rischio - come si legge ancora nella sentenza n. 417 - 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".

4. - Questi principi giurisprudenziali presuppongono peraltro che ogni fenomeno associativo si basi su una organizzazione della plurisoggettività e su un vincolo finalistico comune. È in questo specifico contesto pertanto che, nella fattispecie in esame, vanno collocate le prestazioni inerenti alla occasionale cessione dei pacchetti turistici, le quali non sono suscettibili di autonoma considerazione, poiché configurano solo uno dei tanti rapporti endoassociativi per il perseguimento dello scopo sociale, dei quali sono soggetti esclusivi gli "associati" con determinata anzianità e non singoli cittadini che non si trovino in quella precisa condizione giuridica. È dunque in questo quadro che il chiaro profilo causale, che caratterizza questo tipo di "associazioni senza scopo di lucro", viene a fungere da ragionevole criterio di giustificazione della disciplina in oggetto e, nello stesso tempo, da ragionevole criterio di differenziazione rispetto alle agenzie di viaggio e turismo.

Si tratta quindi di una connotazione di queste associazioni così rilevante da impedire, per motivi soggettivi ed oggettivi, di sussumere questo particolare profilo della loro attività nell'ambito della disciplina comunitaria della libera prestazione di servizi, così come specificamente attuata dal decreto legislativo di recepimento, e da comportare altresì la inapplicabilità alla fattispecie in esame degli artt. 59 e 60 del Trattato CEE. Invero, dal versante del prestatore del servizio, va osservato, in via preliminare, che, per effetto del rinvio operato dall'art. 66 all'art. 58, secondo comma, del Trattato, la disciplina comunitaria dei servizi non è applicabile alle "società che non si prefiggono scopi di lucro", mentre, nella fattispecie in esame, le associazioni, che qui occupano, debbono operare, per espresso dettato legislativo, "senza scopo di lucro", tanto che le loro attività turistiche si dispiegano esclusivamente nel quadro e come esplicazione di attività associativa del tutto estranea al perseguimento di un profitto economico.

Dal versante dei destinatari del servizio, va poi rilevato che i caratteri dell'offerta della prestazione sono necessariamente tali da escludere, a differenza di quanto previsto dalla direttiva comunitaria n. 90/314, che nella specie si versi in un'ipotesi di vendita al pubblico. Ed infatti per le associazioni in questione, dovendo esse ex lege rivolgersi esclusivamente ai propri ambiti associativi, non è certo possibile seguire, nella vendita dei loro pacchetti turistici, i tipici canoni dell'"offerta al pubblico", proprio perché non può sussistere quel requisito personale che la dottrina sull'art. 1336 del codice civile individua nella "pluralità inorganica di persone", o nella "indeterminatezza del destinatario dell'offerta".

In questo senso, d'altronde, è interpretabile anche l'art. 9 della delibera legislativa in esame, che espressamente stabilisce che "configurano a tutti gli effetti offerta al pubblico ai sensi dell'art. 1336 del codice civile" i programmi di viaggio solo se diffusi dalle agenzie di viaggio e turismo, omettendo invece ogni indicazione in proposito su quelli delle associazioni. Questa limitazione di forme di pubblicità è peraltro coerente con il quadro legislativo che impone, in deroga al diritto comune, che il mercato entro il quale le associazioni "possono promuovere le proprie iniziative turistico-sociali e raccogliere adesioni" sia necessariamente ristretto all'ambito dei soggetti che hanno scelto di vincolarsi per il perseguimento di uno scopo comune.

Anche sotto il profilo oggettivo, inoltre, la fattispecie in esame non è sussumibile nell'ambito delle previsioni comunitarie in materia di servizi. Ed invero, benché la cessione, in via eccezionale, di pacchetti turistici sia riconducibile, sulla base del solo dato strutturale, alla categoria dei contratti di scambio, tuttavia non si può prescindere dalla essenziale considerazione del profilo funzionale rappresentato dall'inserimento di questo contratto in un vincolo associativo per il perseguimento di uno scopo comune. In questa prospettiva la cessione stessa è più precisamente configurabile come godimento di utilità riservate esclusivamente agli associati, anziché come prestazione di un servizio, isolabile dal quadro complessivo dei rapporti interni dell'associazione.

Questa conclusione, del resto, trova ulteriore conferma anche nell'ambito del diritto positivo, se è vero che, secondo la normativa tributaria, non è assimilabile all'attività dell'imprenditore commerciale quella svolta dagli enti di tipo associativo senza scopo di lucro, quando si tratti di attività conforme alle finalità istituzionali, riservata esclusivamente ai propri associati.

5. - Per tutte queste ragioni si deve quindi escludere che la norma impugnata comporti una lesione, per i profili prospettati, sia del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 sia degli artt. 59 e 60 del Trattato CEE, cosicché non risultano conseguentemente violate le disposizioni degli artt. 11 e 117 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della regione Veneto, riapprovata il 20-21 dicembre 1996 (Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli altri organismi operanti in materia), sollevata, in riferimento agli artt. 11 e 117 della Costituzione con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 1997.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 28 novembre 1997.

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.