CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **384/1999** (ECLI:IT:COST:1999:384)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **ZAGREBELSKY**
Udienza Pubblica del **22/06/1999**; Decisione del **30/09/1999**
Deposito del **07/10/1999**; Pubblicazione in G. U. **13/10/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24981**
Atti decisi:

N. 384

SENTENZA 30 SETTEMBRE-7 OTTOBRE 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, 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, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche, riapprovata il 28 ottobre 1997 (Norme per l'attività agrituristica e per il turismo rurale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 18 novembre 1997, depositato in Cancelleria il 25 successivo ed iscritto al n. 74 del registro ricorsi 1997.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

Udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 1999 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Uditi l'avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia per il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con ricorso del 18 novembre 1997, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, lettera b), 3, comma 4, 5, commi 1, lettere a) e c), 2 e 3, della legge riapprovata dal Consiglio regionale delle Marche il 28 ottobre 1997 (Norme per l'attività agrituristica e per il turismo rurale), per violazione dei principi contenuti nella legge 5 dicembre 1985, n. 730 (Disciplina dell'agriturismo).

Precisato che, a seguito del rinvio governativo, la Regione ha riapprovato la legge a maggioranza assoluta, accogliendo soltanto una delle censure contenute nell'atto di rinvio, il ricorrente evidenzia che l'art. 2, comma 2, lettera b), che prevede la somministrazione per il consumo sul posto di pasti e bevande, caratteristici e tipici della Regione, senza prescrivere che siano prodotti nell'azienda agricola ove vengono somministrati, violerebbe il requisito, stabilito dalla legge-quadro, della connessione e complementarità dell'attività agrituristica rispetto all'attività agricola. Lo stesso vizio viene ravvisato nell'art. 5, comma 2, laddove si afferma che pasti e bevande devono provenire soltanto per almeno il 30 per cento della quantità somministrata da materia prima prodotta nell'azienda, e nell'art. 5, comma 3, che prevede un ulteriore abbassamento al 20 per cento per le aziende che pratichino agricoltura biologica. Anche l'art. 3, comma 4, stabilendo che i requisiti in questione siano dati per presunti "nel caso di aziende che diano ospitalità completa a non più di otto persone o somministrino sedici pasti giornalieri, oppure accolgano campers e roulottes per un massimo di quattro piazzole", violerebbe i principi contenuti nella leggequadro.

Infine, l'art. 5, comma 1, lettere a) e c), lederebbe il principio di libera concorrenza, consentendo limiti ricettivi più elevati a favore delle conduzioni in forma cooperativa e societaria, a danno delle ditte individuali.

2. - Nel giudizio si è costituita la Regione Marche, sostenendo l'infondatezza delle questioni sollevate. In particolare, l'art. 2, comma 2, lettera b), non contrasterebbe con la definizione di attività agrituristiche fissata dall'art. 2 della legge n. 730 del 1985, in quanto nella disposizione censurata si fa rinvio all'art. 5 della medesima legge regionale, il cui comma 2 precisa la necessità che i pasti e le bevande somministrati debbano provenire per almeno il 30 per cento della materia prima utilizzata direttamente dalla produzione aziendale.

Lo stesso art. 5, commi 2 e 3, soddisferebbe il principio fissato dall'art. 2, comma 3, lettera b) della leggequadro, che fa riferimento alla somministrazione di pasti e bevande costituiti "prevalentemente" da prodotti propri, essendo lasciata alla discrezionalità del legislatore regionale la determinazione del concetto di "prevalenza", sul quale peraltro il ricorso non si sofferma.

Infondata sarebbe anche la censura rivolta verso l'art. 3, comma 4, in quanto non risulterebbe dimostrato il carattere assoluto della presunzione di sussistenza del "rapporto di connessione e complementarità", stabilita dalla norma nel caso di aziende che abbiano determinate caratteristiche quantitative di ospitalità e ricettività. Né infine l'art. 5, comma 1, lettere a) e c), violerebbe il principio di libera concorrenza, in quanto l'indicazione di limiti più elevati nella definizione dei requisiti dell'attività agrituristica è strettamente connessa con il particolare tipo di conduzione dell'agriturismo in forma cooperativa e societaria, che esige la fissazione di requisiti differenziati rispetto a quelli delle ditte individuali.

3. - In prossimità dell'udienza la difesa della Regione Marche ha depositato una memoria,

ribadendo l'infondatezza di tutti i profili di illegittimità costituzionale prospettati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

La definizione del concetto di "prevalenza", sia dell'attività agricola rispetto a quella agrituristica, sia della produzione "aziendale" nell'ambito della somministrazione di pasti e bevande, "non può" - secondo la difesa della Regione - "che spettare alla competenza del legislatore regionale", come testimonierebbe il fatto che molte Regioni hanno adottato criteri simili a quelli della Regione Marche; il criterio scelto dalla legge impugnata sarebbe addirittura più restrittivo di quello previsto dalle norme della medesima Regione attualmente vigenti in materia di agriturismo.

Quanto alla censura rivolta verso l'art. 3, comma 4, della legge impugnata, la Regione sottolinea che la soglia prevista dalla norma per presumere la sussistenza del rapporto di connessione e complementarità è così bassa che denota caratteristiche ricettive marginali rispetto alla complessiva struttura di qualsiasi azienda.

Riguardo alla violazione del principio di libera concorrenza, i differenti limiti previsti per le strutture cooperative e societarie (che concernono comunque soltanto le società che abbiano ottenuto una sola autorizzazione all'esercizio dell'attività agrituristica) si giustificherebbero in funzione dei diversi requisiti economici e patrimoniali che vengono richiesti a una società rispetto a un privato, rimanendo comunque ferma anche in questo caso la necessaria "principalità" dell'attività agricola.

In conclusione, secondo la difesa della Regione, sulla base della legge-quadro spetta alla Regione medesima la definizione dei requisiti dell'attività agrituristica, e tale sfera di autonomia non può essere eliminata o indebitamente compressa dal legislatore statale, che deve limitarsi a dettare i principi fondamentali della materia.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri ricorre per la dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge della Regione Marche, approvata l'8 luglio 1997 e riapprovata, a maggioranza assoluta e con parziali modificazioni, il 28 ottobre 1997, contenente "Norme per l'attività agrituristica e per il turismo rurale".

Le norme investite dalla presente questione di legittimità costituzionale sarebbero, ad avviso del ricorrente, in contrasto con la legge 5 dicembre 1985, n. 730 (legge-quadro concernente la "Disciplina dell'agriturismo").

In particolare, gli artt. 2, comma 2, lettera b), e 5, commi 2 e 3, della legge regionale, disciplinando la provenienza e la somministrazione per il consumo sul posto di pasti e bevande nelle aziende agrituristiche, vanificherebbero il requisito, previsto dalla legge-quadro, della connessione e complementarità dell'attività agrituristica rispetto a quella agricola; l'art. 3, comma 4, in alcuni casi particolari di aziende di piccole dimensioni ricettive, darebbe inammissibilmente per presunto il medesimo requisito della connessione e della complementarità; infine, l'art. 5, comma 1, lettere a) e c), derogando in favore di imprese agrituristiche a conduzione in forma cooperativa e societaria ai limiti ricettivi previsti in generale, violerebbe il principio della libera concorrenza.

2. - La questione è inammissibile per indeterminatezza dei suoi termini normativi e per carenza dei requisiti argomentativi minimi necessari cui l'atto introduttivo del giudizio sulle leggi promosso in via d'azione - analogamente all'atto introduttivo del giudizio incidentale -

deve soddisfare.

2.1. - L'art. 34 della legge 11 marzo 1953, n. 87, prevede, al primo comma, che i ricorsi che promuovono le questioni di legittimità costituzionale a norma degli artt. 31, 32 e 33 - i ricorsi cioè dello Stato contro leggi regionali, delle Regioni contro leggi statali e delle Regioni contro leggi di altre Regioni - devono contenere le indicazioni di cui al primo comma dell'art. 23, cioè le disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge viziate da illegittimità costituzionale e le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali che si assumono violate; e, al secondo comma, per quanto qui interessa, che in questo tipo di giudizi sulle leggi, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni dettate dall'art. 23 della medesima legge n. 87 del 1953 per le questioni incidentali.

Non solo, dunque, il ricorso deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, deve cioè indicare dove siano poste o da dove si possano o si debbano ricavare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità. Ma, parallelamente a quanto l'art. 23, secondo comma, della legge n. 87 richiede per l'atto introduttivo delle questioni incidentali, il ricorso deve altresì contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge. Tale ultima esigenza si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali, nei quali il giudice rimettente non assume propriamente il ruolo di un ricorrente e al quale si richiede, quanto al merito della questione di costituzionalità che esso solleva, una valutazione limitata alla "non manifesta infondatezza".

2.2. - Nella specie, il ricorso introduttivo del presente giudizio, se è preciso nell'identificare le disposizioni della legge regionale impugnata, non lo è affatto nell'individuare le norme costituzionali presuntivamente violate o le norme di legge ordinaria la cui violazione ridonderebbe in violazione di norme costituzionali. L'art. 5, comma 1, lettere a) e c), della legge regionale, contenendo norme di privilegio per le imprese agrituristiche a conduzione in forma cooperativa e societaria, violerebbe, ad avviso del ricorrente, il principio della libera concorrenza. Ma che questo sia anche norma costituzionale - cioè dove essa sia contenuta o da dove sia ricavabile - non è precisato né per esplicito né per implicito.

Quanto alla denunciata violazione del requisito, previsto dalla legge-quadro (evocata dal ricorso in questi termini generici), della connessione e complementarità dell'attività agrituristica rispetto a quella agricola - censura che investe gli artt. 2, comma 2, lettera b), 5, commi 2 e 3, e 3, comma 4, della legge regionale - il ricorso è meramente assertivo. In particolare non è dato sapere per quale ragione i criteri che la legge regionale in questione adotta in proposito, non diversamente da quelli contenuti in leggi di altre regioni non impugnate, non siano adeguati al principio della prevalenza dell'attività agricola rispetto a quelle di ricezione e di ospitalità, principio prescritto dall'art. 2 della legge-quadro; né per quale ragione sarebbe inammissibile dare per presunta l'esistenza del requisito di connessione e complementarità nel caso di aziende di limitate capacità ricettive.

Le rilevate carenze strutturali del ricorso hanno comportato, come effetto nel processo costituzionale, che la parte resistente, non essendo stata condotta da quella ricorrente in un ambito di controversia preciso, ha dovuto essa stessa formulare congetture circa le ragioni delle censure. Essa cioè ha dovuto, sia pure ipoteticamente, argomentare il ricorso della controparte, per esercitare poi il diritto di difesa attraverso le proprie confutazioni: uno stravolgimento di ruoli che dimostra l'importanza delle richiamate esigenze di rigore nella formulazione dei ricorsi nei giudizi di costituzionalità sulle leggi.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, lettera b), 3, comma 4, 5, commi 1, lettere a) e c), 2 e 3, della legge della Regione Marche riapprovata il 28 ottobre 1997 (Norme per l'attività agrituristica e per il turismo rurale), sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 settembre 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 7 ottobre 1999.

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.