CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **339/2001** (ECLI:IT:COST:2001:339)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **RUPERTO** - Redattore: - Relatore: **MEZZANOTTE**
Udienza Pubblica del **05/06/2001**; Decisione del **08/10/2001**
Deposito del **24/10/2001**; Pubblicazione in G. U. **31/10/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26575 26576 26577 26578**
Atti decisi:

N. 339

SENTENZA 8 - 24 OTTOBRE 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 42 del 31 ottobre 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare RUPERTO; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma secondo, lettera a); 5, commi dal primo al sesto; 6, comma primo, lettere d) ed e); 8, comma primo, lettera a); 9, commi secondo e terzo; 10, commi primo, secondo, terzo e sesto; 11, commi primo, secondo, terzo, quarto, sesto e ottavo; 14, comma primo; 18, ultimo comma, della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1 (Nuova normativa sulla disciplina delle agenzie di viaggio e turismo e della professione di direttore tecnico), degli artt. 5; 6, comma primo, lettere d) ed e); 9; 10, commi primo e secondo; 11, commi secondo, terzo e quarto; 12; 13, comma quarto; 16; 17; 20, commi primo e secondo; 24, comma terzo, della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 1987, n. 39 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo e delle

professioni di guida turistica, di interprete turistico e di accompagnatore turistico), e degli artt. 2, commi 1 e 3; 6, comma 2, lettere a), b) e d); 7, commi 2 e 3; 11, e 12 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44 (Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli altri organismi operanti nella materia), nonché della Voce 23 della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'art. 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158), promossi con ordinanze emesse il 15 dicembre 1999 dal tribunale di Avezzano nel procedimento civile Due Più Viaggi S.n.c. contro American Express Services Europe Limited ed altra, iscritta al n. 189 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 18, 1ª serie speciale n. 18, dell'anno 2000, e il 17 dicembre 1999 dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto nel giudizio promosso con ricorso da Holding Italia Turismo S.p.a. ed altra contro Regione Veneto ed altre, iscritta al n. 492 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, 1ª serie speciale n. 39, dell'anno 2000.

Visti gli atti di costituzione della S.n.c. Due Più Viaggi, dell'American Express Company S.p.a. in liquidazione ed altra, dell'Holding Italia Turismo S.p.a. ed altra, e della Regione Veneto;

Udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2001 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi gli avvocati Laura Pierallini per la Due Più Viaggi S.n.c., Saly Valobra per l'American Express Company S.p.a. in liquidazione ed altra, Massimo Burghignoli per la Holding Italia Turismo S.p.a. ed altra e Mario Loria per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.1. - Nel corso del giudizio promosso dalla S.n.c. Due Più Viaggi contro la società American Express Services Limited, con successiva chiamata in causa della S.p.a. in liquidazione American Express Company, per l'accertamento del compimento da parte delle due ultime società di atti di concorrenza sleale consistiti anche nell'avere esercitato la propria attività in carenza delle prescritte autorizzazioni regionali, il giudice unico presso il tribunale di Avezzano, con ordinanza in data 15 dicembre 1999 (r.o. n. 189 del 2000), ha sollevato, in riferimento agli artt. 41, 117 e 120 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma secondo, lettera a); 5, commi dal primo al sesto; 6, comma primo, lettere d) ed e); 8, comma primo, lettera a); 9, commi secondo e terzo; 10, commi primo, secondo, terzo e sesto; 11, commi primo, secondo, terzo, quarto, sesto e ottavo; 14, comma primo; e 18, ultimo comma, della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1 (Nuova normativa sulla disciplina delle agenzie di viaggio e turismo e della professione di direttore tecnico), nonché degli artt. 5; 6, comma primo, lettere d) ed e); 9; 10, commi primo e secondo; 11, commi secondo, terzo e quarto; 12; 13, comma quarto; 16; 17; 20, commi primo e secondo; 24, comma terzo, della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 1987, n. 39 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni di guida turistica, di interprete turistico e di accompagnatore turistico).

Il remittente, richiamando la sentenza n. 362 del 1998 con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attività e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle province), dubita della legittimità costituzionale delle citate disposizioni delle due leggi regionali abruzzesi, in quanto esse, prevedendo una serie di vincoli per le agenzie di viaggio e turismo, imponendo loro di fornirsi di autorizzazione anche per le filiali e le succursali, di pagare per queste ultime distinte tasse di concessione regionale, di versare distinte cauzioni e

di assicurare la presenza in filiale di un direttore tecnico a tempo pieno, confliggerebbero con il principio della unitaria considerazione dell'agenzia di viaggio come impresa, risultante dall'art. 9 della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge-quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), comprimerebbero immotivatamente la libertà di iniziativa economica e violerebbero il divieto di limitare o comunque rendere più difficoltoso il diritto delle agenzie di viaggio di esercitare la loro attività in qualunque parte del territorio nazionale.

In particolare, le disposizioni della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1, che violerebbero, ad avviso del giudice a quo gli artt. 41, 117 (in relazione all'art. 9 della legge 17 maggio 1983, n. 217) e 120 della Costituzione, sono le seguenti:

art. 3, comma secondo, lettera a), che prevede che sono connesse all'attività di agenzia di viaggio e turismo la prenotazione dei posti, l'emissione e la vendita di biglietti anche per mezzo di terminali elettronici od altre macchine emettitrici, per conto delle imprese nazionali ed estere che esercitano trasporti ferroviari, automobilistici, marittimi ed aerei ed altri tipi di trasporto;

art. 5, commi dal primo al quinto, che, nel disciplinare l'autorizzazione per l'apertura e l'esercizio delle agenzie di viaggio e turismo, prevedono che anche l'apertura e l'esercizio di filiali è soggetta alle stesse disposizioni stabilite per l'apertura di agenzie principali;

art. 5, comma sesto, che per le agenzie che svolgono la loro attività all'interno di strutture pubbliche o private, che non hanno libero accesso al pubblico, o in centri commerciali integrati, prevede come necessario il requisito di indipendenza dei locali da altre attività;

art. 6, comma primo, lettere d) ed e), che stabiliscono che la domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione per le agenzie di viaggio e turismo deve specificare l'ubicazione dei locali in cui si intende condurre l'impresa e la qualità di agenzia principale ovvero di succursale o filiale;

art. 8, comma primo, lettera a), che prevede l'ulteriore adempimento, per ottenere l'autorizzazione, del versamento della tassa di concessione regionale e della tassa di rilascio;

art. 9, commi secondo e terzo, che stabiliscono che nella autorizzazione viene annotato il carattere di agenzia principale ovvero di filiale o succursale, che la provincia dà notizia dell'avvenuta apertura di un'agenzia succursale o filiale alla provincia nel cui territorio ha sede l'agenzia principale e che ogni modificazione relativa alla denominazione dell'agenzia di viaggio, al titolare, alla ubicazione dei locali di esercizio comporta il rilascio di nuova autorizzazione, mentre le altre modificazioni comportano l'aggiornamento dell'autorizzazione mediante annotazione;

art. 10, commi primo, secondo, terzo e sesto, i quali dispongono anche per le filiali e le succursali delle agenzie di viaggio e turismo il pagamento della tassa di concessione regionale;

art. 11, commi primo, secondo, terzo, quarto, sesto e ottavo, che prevedono il versamento di cauzione anche per le filiali e le succursali delle agenzie di viaggio e turismo;

art. 14, comma primo, che stabilisce che la denominazione di "agenzia di viaggio", di "agenzia turistica" e simili è riservata alle imprese che hanno ottenuto l'autorizzazione all'esercizio previsto dalla Provincia, escludendo che tali denominazioni possano essere utilizzate da imprese autorizzate da altra Provincia e da altra Regione;

art. 18, ultimo comma, il quale prescrive che il direttore tecnico debba prestare la propria attività in una sola agenzia o filiale a tempo pieno e con carattere di continuità ed esclusività.

Poiché parte dei fatti di causa sarebbero accaduti nel periodo di vigenza della legge della Regione Abruzzo n. 39 del 1987 e poiché la nuova legge regionale n. 1 del 1998 non sarebbe dotata di efficacia retroattiva, il remittente ritiene necessario sollevare questione di legittimità costituzionale anche in riferimento alle seguenti disposizioni della citata legge regionale n. 39 del 1987, le quali avrebbero contenuto analogo a quelle, già censurate, della legge regionale n. 1 del 1998 e, benché da questa legge abrogate, sarebbero applicabili nel giudizio a quo:

art. 5, che stabilisce che l'apertura e l'esercizio delle agenzie di viaggio e turismo sono soggetti ad autorizzazione regionale;

art. 6, comma primo, lettere d) ed e), nelle quali si prevede che la domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione deve specificare la qualità di agenzia principale o filiale e l'ubicazione dei locali in cui si intende svolgere l'attività;

art. 9, che disciplina il nulla osta regionale per l'apertura delle agenzie di viaggio e turismo;

art. 10, commi primo e secondo, i quali fissano modalità e requisiti del decreto di autorizzazione all'apertura di agenzia di viaggio e turismo;

art. 11, commi secondo, terzo e quarto, che, individuando i requisiti strutturali delle agenzie di viaggio e turismo, subordinano al nulla osta della giunta regionale l'apertura e l'esercizio di succursali e filiali a gestione non autonoma e ad autorizzazione l'apertura e l'esercizio di filiali stagionali;

artt. 12, e 13, comma quarto, che prevedono lo sviluppo programmato delle agenzie sul territorio ad opera della Regione e il registro regionale per le agenzie e per le filiali;

art. 16, che stabilisce che il rilascio dell'autorizzazione di agenzia di viaggio e turismo è subordinato al versamento del deposito cauzionale e, escludendo l'obbligo del versamento della cauzione e della relativa tassa di concessione per le sole filiali stagionali di agenzia aventi sede principale nella Regione Abruzzo, assoggetta al versamento del deposito cauzionale e della tassa di concessione regionale tutte le altre filiali;

art. 17, secondo il quale l'autorizzazione all'apertura e all'esercizio dell'attività delle agenzie di viaggio e turismo è soggetta a tassa di concessione regionale;

art. 20, commi primo e secondo, che disciplinano le escursioni e i viaggi lungo percorsi serviti da autolinee in concessione;

art. 24, comma terzo, che prevede che il direttore tecnico debba prestare la propria opera professionale alle dipendenze di una sola agenzia o filiale con carattere di continuità ed esclusività.

1.2. - Si è costituita in giudizio la società attrice nel processo principale, Due Più Viaggi S.n.c., e ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate, depositando nell'imminenza dell'udienza, ma fuori termine, una successiva memoria.

1.3. - Si sono costituite in giudizio anche la società convenuta nel processo principale, American Express Company S.p.a. in liquidazione, e la società chiamata in causa nello stesso processo, American Express Services Europe Limited, richiamando la sentenza n. 362 del 1998 di questa Corte ed insistendo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

In una successiva memoria, depositata nell'imminenza dell'udienza, le suindicate società segnalano che il legislatore avrebbe recepito nella nuova legge-quadro 29 marzo 2001, n. 135

(Riforma della legislazione nazionale del turismo) i principi espressi nella citata giurisprudenza costituzionale. Tuttavia nella fattispecie in esame sarebbe irrilevante lo ius superveniens, "dovendosi chiaramente far riferimento alla legge-quadro sul turismo a suo tempo vigente e cioè la legge 17 maggio 1983, n. 217".

2.1. - Nel corso del giudizio promosso, con ricorso in data 15 giugno 1999, dalle agenzie di viaggio Holding Italia Turismo S.p.a. - H.I.T. - e Comitours S.p.a. nei confronti della Regione Veneto e delle Province di Verona e di Treviso, per ottenere l'annullamento, previa sospensione, di alcune note di dette Province datate 4 maggio 1999, con le quali venivano sollecitate integrazioni della documentazione occorrente per il rilascio delle richieste autorizzazioni nonostante che le agenzie ricorrenti avessero comunicato di non ritenersi più obbligate, a seguito della sentenza di questa Corte n. 362 del 1998, ai sollecitati adempimenti, il Tribunale amministrativo regionale del Veneto, dopo avere respinto l'istanza di sospensione, con ordinanza in data 17 dicembre 1999 (r.o. n. 492 del 2000), ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 3; 6, comma 2, lettera d); 7, commi 2 e 3; 6, comma 2, lettere a) e b); 11 e 12 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44 (Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli altri organismi operanti nella materia), nonché della Voce 23 della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'art. 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158), deducendone il contrasto con gli artt. 41, 117 (in relazione all'art. 9 della legge 17 maggio 1983, n. 217) e 120 della Costituzione.

Il remittente premette in fatto che, essendo intervenuta la sentenza di questa Corte n. 362 del 1998 mentre erano in corso i relativi procedimenti amministrativi, le ricorrenti avevano comunicato alle Province di Verona e di Treviso che non si consideravano più tenute, per esercitare la propria attività nel territorio provinciale, a munirsi di ulteriori autorizzazioni, né a versare ulteriori depositi cauzionali, né a corrispondere una ulteriore tassa di concessione, né ad assumere un direttore tecnico addetto in via esclusiva alle singole filiali. Con le note oggetto del ricorso sia la Provincia di Verona sia quella di Treviso avevano, però, rilevato che la citata sentenza di questa Corte non era estensibile alle norme della legge della Regione Veneto n. 44 del 1997 e avevano invitato le agenzie di viaggio ad integrare la documentazione, adempimento successivamente compiuto dalle parti private, che, con provvedimenti, rispettivamente, in data 26 maggio 1999, 7 giugno 1999 e 5 giugno 1999, avevano ottenuto le richieste autorizzazioni.

Nell'atto introduttivo del giudizio era stato precisato che le note provinciali di cui si chiedeva l'annullamento integravano altrettanti rifiuti al libero e legittimo esercizio della loro attività economica, esplicitando la volontà degli enti di procedere applicando la legge regionale, ritenuta non intaccata dalla sentenza n. 362 del 1998 della Corte costituzionale, e che le ricorrenti medesime avevano accettato di assoggettarsi alle richieste integrazioni documentali al solo fine di evitare la sospensione o la cessazione dell'attività, puntualizzando che l'invio della documentazione non pregiudicava i loro diritti sulla base dei principi sanciti in quella sentenza.

Il giudice a quo, riportandosi alle argomentazioni delle ricorrenti, conclude nel senso che il rilascio delle richieste autorizzazioni, avvenuto nel 1999, non ha comportato la sopravvenuta carenza d'interesse a vedere deciso il ricorso e che le note impugnate hanno "autonoma capacità lesiva".

Secondo il remittente le disposizioni censurate, imponendo alle agenzie di viaggio e turismo di fornirsi di autorizzazione anche per le filiali e succursali, di pagare per queste ultime distinte tasse di concessione regionale, di versare distinte cauzioni e di assicurare la presenza in filiale di un direttore tecnico a tempo pieno, contrasterebbero con la configurazione unitaria delle agenzie di viaggio delineata dall'art. 9 della legge n. 217 del

1983, comprimerebbero irragionevolmente la libertà di iniziativa economica e violerebbero il divieto di limitare o comunque rendere più difficoltoso il diritto delle agenzie di viaggio di esercitare la loro attività in qualunque parte del territorio nazionale.

In particolare, le disposizioni della legge della Regione Veneto n. 44 del 1997 che, ad avviso del giudice a quo, avendo contenuto analogo a quelle della legge della Regione Lombardia n. 27 del 1996 dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte con la citata sentenza n. 362 del 1998, incorrerebbero nelle medesime censure di illegittimità costituzionale, sarebbero le seguenti:

art. 2, commi 1 e 3, nella parte in cui l'esercizio dell'attività delle filiali delle agenzie di viaggio e turismo viene subordinato al rilascio di autorizzazione;

art. 6, comma 2, lettera d), nella parte in cui è previsto che ai fini della autorizzazione all'apertura di una agenzia di viaggio e turismo il richiedente debba trasmettere una dichiarazione che assicuri la prestazione del direttore tecnico, in una sola agenzia, a tempo pieno e con carattere di continuità ed esclusività;

art. 7, comma 2, nella parte in cui si dispone che nell'autorizzazione venga annotato il carattere di agenzia principale, ovvero di filiale o succursale;

art. 7, comma 3, nella parte in cui è previsto il rilascio di una nuova autorizzazione in presenza delle modificazioni relative al titolare, alla denominazione o ragione sociale ivi indicate;

art. 6, comma 2, lettere a) e b); art. 11 e art. 12, nella parte in cui l'autorizzazione all'apertura di una agenzia di viaggio viene assoggettata al versamento del deposito cauzionale e al pagamento della tassa di concessione regionale.

Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto solleva altresì, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, questione di legittimità costituzionale della Voce 23 della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230, nella parte in cui stabilisce che le filiali, anche con gestione non autonoma, delle agenzie di viaggio aventi la sede principale in altra Regione, sono tenute a munirsi di distinta licenza con conseguente pagamento della relativa tassa di concessione regionale.

2.2. - Si sono costituite in giudizio le parti private del giudizio principale, insistendo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, che incorrerebbero nelle medesime censure che hanno portato questa Corte a dichiarare, con la sentenza n. 362 del 1998, l'illegittimità costituzionale delle analoghe norme della legge della Regione Lombardia n. 27 del 1996.

2.3. - Si è costituita anche la Regione Veneto e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Preliminarmente la Regione rileva che l'art. 15 della legge della Regione Veneto 3 febbraio 1998, n. 3 [Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 1998)] ha disposto, con decorrenza dal 1 gennaio 1998, la non applicazione delle tasse sulle concessioni regionali "di cui ai numeri d'ordine della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230, di seguito elencati", e puntualizza che in tale enumerazione compare appunto (contrassegnata dal n. 23) la "licenza per aprire e condurre agenzie di viaggio". Conseguentemente dovrebbero ritenersi abrogati gli artt. 6, comma 2, lettere a) e b), e 12 della legge della Regione Veneto n. 44 del 1997, che imponevano per queste licenze il versamento del deposito cauzionale ed il pagamento della tassa regionale di concessione. Queste ultime disposizioni, quindi, non sarebbero più vigenti nell'ordinamento regionale e non sarebbero più

suscettibili di vaglio di legittimità costituzionale, rendendo inammissibili le censure che ad esse si riferiscono.

In secondo luogo la Regione Veneto osserva che il remittente non avrebbe adeguatamente motivato in ordine alla rilevanza della questione prospettata in relazione al giudizio in corso. Infatti, già anteriormente all'instaurarsi del contenzioso di merito, le ricorrenti avevano, con comportamento acquiescente, aderito alle richieste formulate nelle note impugnate, prodotto la documentazione ed ottenuto il rilascio delle richieste autorizzazioni. Conseguentemente, ad avviso della Regione Veneto, sarebbe venuto meno l'interesse alla decisione del ricorso, da cui le ricorrenti non potrebbero trarre alcuna utilità in relazione alla fattispecie dedotta in giudizio e l'ordinanza di rimessione si risolverebbe in una "surrettizia, inammissibile impugnazione diretta della legge regionale".

Nel merito, nell'atto di costituzione si pone l'accento sulla "spinta evolutiva subita dalla legislazione statale in materia di tutela dei consumatori". In particolare, si rileva che il riconoscimento dei fondamentali diritti dei consumatori e degli utenti contenuto nella legge 30 luglio 1998, n. 281 (Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti) sarebbe "il contrappunto normativo" al principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 della Costituzione, sicché le disposizioni censurate sarebbero da annoverare tra quelle forme di controllo indicate come necessarie dalla norma costituzionale ai fini del corretto esercizio del diritto di intrapresa costituzionalmente garantito, nel rispetto di quei principi di trasparenza del mercato che concorrono alla tutela dell'interesse pubblico.

Quanto alle censure di illegittimità costituzionale riferite all'art. 117 della Costituzione, la Regione Veneto osserva che le norme impugnate riprodurrebbero sostanzialmente i contenuti propri della legge-cornice, adattandoli al contesto regionale, e aggiunge che, nel quadro legislativo di riferimento, assumerebbe particolare importanza il decreto legislativo 23 novembre 1991, n. 392 (Attuazione della direttiva n. 82/470/CEE nella parte concernente gli agenti di viaggio e turismo, a norma dell'art. 16 della legge 29 dicembre 1990, n. 392), il quale, nel ribadire il carattere regionale dell'autorizzazione (art. 2, comma 2), introdurrebbe la facoltà di prescrivere requisiti ulteriori rispetto a quelli indicati dall'art. 9 della legge n. 217 del 1983 (art. 3), quali la "onorabilità" e la capacità finanziaria, e imporrebbe la prova del possesso di adeguata capacità professionale (art. 4). Secondo la difesa regionale, dalle disposizioni citate discenderebbe che anche l'individuazione dei requisiti sarebbe rimessa alla discrezionalità del legislatore regionale, quale concreta espressione della potestà normativa riconosciuta dall'art. 9 della legge n. 217 del 1983 e garantita dall'art. 117 della Costituzione.

Quanto ai profili di incostituzionalità evocati per violazione dell'art. 120 della Costituzione, la Regione Veneto rileva che il remittente si limiterebbe a richiamare apoditticamente "gli assunti interpretativi" elaborati da questa Corte nella sentenza n. 362 del 1998, senza motivare adeguatamente in ordine alla loro attinenza con il giudizio a quo.

2.4. - Nell'imminenza dell'udienza le società ricorrenti nel processo principale, Holding Italia Turismo S.p.a. - H.I.T. - e Comitours S.p.a., hanno presentato una memoria, con la quale insistono per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto.

Quanto alla eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Veneto, le parti private rilevano che la Regione cercherebbe di "trasformare questioni di interesse al ricorso (ergo di legittimazione) con questioni di rilevanza" e concludono che la valutazione dell'interesse-legittimazione al ricorso sarebbe compito esclusivo del giudice remittente.

Le parti private osservano, poi, che questa Corte, nella sentenza n. 362 del 1998, ha affermato che la disciplina in esame non collide con l'esigenza di tutelare i consumatori o con altre preminenti istanze di pubblico interesse, e segnalano che la nuova legge 29 marzo 2001,

n. 135, ha espressamente stabilito che l'autorizzazione rilasciata a un'impresa turistica ha validità su tutto il territorio nazionale (art. 7, comma 6).

Quanto alla questione di legittimità costituzionale sollevata sulla Voce 23 della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230, le parti private rilevano che il fatto che la Regione Veneto, con legge regionale n. 3 del 1998, abbia abolito le tasse di concessione sulle autorizzazioni all'esercizio delle agenzie di viaggio non comporterebbe il venir meno dell'interesse alla sollevata questione, poiché la disposizione statale censurata continuerebbe ad obbligare l'agenzia a munirsi di distinta licenza da rilasciarsi dalla Regione per ogni filiale, anche se il rilascio sarebbe divenuto esente da tassazione.

Considerato in diritto

1. - Oggetto delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice unico presso il tribunale di Avezzano con ordinanza in data 15 dicembre 1999 (r.o. n. 189 del 2000) e dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto con ordinanza in data 17 dicembre 1999 (r.o. n. 492 del 2000) sono alcune disposizioni delle leggi della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1 (Nuova normativa sulla disciplina delle agenzie di viaggio e turismo e della professione di direttore tecnico), e 14 luglio 1987, n. 39 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni di guida turistica, di interprete turistico e di accompagnatore turistico), e, rispettivamente, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44 (Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli altri organismi operanti nella materia). Si tratta di disposizioni a contenuto analogo, le quali prevedono, nei rispettivi ambiti di competenza territoriale, una serie di vincoli per le agenzie di viaggio e turismo, imponendo loro di fornirsi di autorizzazione anche per le filiali e le succursali, di pagare per queste ultime distinte tasse di concessione regionale, di versare distinte cauzioni e di assicurare la presenza in filiale di un direttore tecnico a tempo pieno.

Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto solleva altresì questione di legittimità costituzionale della Voce 23 della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'art. 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158), nella parte in cui stabilisce che le filiali, anche con gestione non autonoma, delle agenzie di viaggio aventi la sede principale in altra Regione, sono tenute a munirsi di distinta licenza con conseguente pagamento della relativa tassa di concessione regionale.

Entrambi i remittenti, richiamando la sentenza n. 362 del 1998, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 (Disciplina dell'attività e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province), dubitano della legittimità costituzionale delle disposizioni delle leggi regionali suindicate, deducendone il contrasto con gli artt. 41, 117 (in relazione all'art. 9 della legge 17 maggio 1983, n. 217) e 120 della Costituzione, in quanto confliggerebbero con il principio della unitaria considerazione dell'agenzia di viaggio come impresa, risultante appunto dal citato art. 9 della legge-quadro per il turismo, comprimerebbero immotivatamente la libertà di iniziativa economica e violerebbero il divieto di limitare o comunque rendere più difficoltoso il diritto delle agenzie di viaggio di esercitare la loro attività in qualunque parte del territorio nazionale.

2. - Il giudice unico presso il tribunale di Avezzano, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, indica numerose disposizioni della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1, e fra queste include anche prescrizioni che riguardano le agenzie di viaggio in genere e non si riferiscono in particolare alle filiali e alle succursali. Poiché dalla motivazione

dell'ordinanza si evince che solo in relazione al regime autorizzatorio e ai connessi oneri apprestati per queste ultime si appuntano le censure del remittente, l'interpretazione dell'ordinanza stessa deve essere nel senso che con essa si sia sostanzialmente inteso censurare soltanto le seguenti disposizioni:

art. 5, comma primo, nella parte in cui sottopone a preventiva autorizzazione, rilasciata dalla Provincia, anche l'attività delle filiali delle agenzie di viaggio e turismo;

art. 5, comma quarto, nella parte in cui prevede l'autorizzazione per l'esercizio di filiali o succursali stagionali;

art. 5, comma quinto, nella parte in cui assoggetta l'apertura di filiali di agenzie principali, comprese quelle di agenzie aventi sede in altra Regione italiana o Stato dell'Unione europea, alle stesse disposizioni stabilite per l'apertura delle agenzie principali;

art. 6, comma primo, lettera e), nella parte in cui impone di specificare nella domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione l'eventuale qualità di succursale o filiale;

art. 9, comma secondo, nella parte in cui prevede che nell'autorizzazione sia annotato il carattere di filiale o di succursale e dispone che la Provincia dia notizia dell'avvenuta apertura di una succursale o filiale alla Provincia nel cui territorio ha sede l'agenzia principale;

art. 10, comma primo, nella parte in cui assoggetta le succursali e le filiali al pagamento delle tasse di concessione regionale;

art. 11, nella parte in cui, escludendo dall'obbligo di versamento della cauzione le sole filiali stagionali di un'agenzia di viaggio e turismo avente sede principale nella Regione Abruzzo, assoggetta a tale obbligo tutte le altre filiali, ivi comprese quelle aventi sede in altra Regione;

art. 14, nella parte in cui, riservando la denominazione di "agenzia di viaggio", di "agenzia turistica" e simili alle imprese che hanno ottenuto l'autorizzazione dalla Provincia, esclude che tali denominazioni possano essere utilizzate da imprese autorizzate da altra Provincia della Regione Abruzzo o da altra Regione;

art. 18, ultimo comma, nella parte in cui prevede che nella filiale di una agenzia di viaggio e turismo il direttore tecnico debba prestare la propria attività con carattere di esclusività.

Anche in relazione alla legge della Regione Abruzzo 14 luglio 1987, n. 39, è da ritenere che, nonostante siano indicate nell'ordinanza di rimessione più disposizioni, le previsioni che rendono tale legge applicabile anche alle filiali e alle succursali delle agenzie di viaggio e alle quali deve essere pertanto circoscritto il giudizio di legittimità costituzionale, sono soltanto:

gli artt. 5 e 10, nella parte in cui prevedono l'autorizzazione anche per l'apertura di filiali;

l'art. 6, comma primo, lettera d), nella parte in cui prevede che nella domanda di autorizzazione debba essere specificata la qualità di filiale;

l'art. 11, commi secondo e terzo, nella parte in cui, rispettivamente, subordinano al nulla osta della giunta regionale l'apertura e l'esercizio di succursali e filiali a gestione non autonoma e ad autorizzazione l'apertura e l'esercizio di filiali stagionali;

l'art. 16, nella parte in cui, escludendo l'obbligo del versamento della cauzione e della relativa tassa di concessione per le sole filiali stagionali di agenzia aventi sede principale nella Regione Abruzzo, assoggetta al versamento del deposito cauzionale e al pagamento della tassa di concessione regionale tutte le altre filiali;

art. 24, comma terzo, nella parte in cui prevede che nella filiale di un'agenzia di viaggio e turismo il direttore tecnico debba prestare la propria attività con carattere di esclusività.

3. - L'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del Veneto, intesa a sua volta a censurare, per contrasto con gli artt. 41, 117 e 120 della Costituzione, non già la prevista autorizzazione regionale per l'apertura e l'esercizio delle agenzie di viaggio e turismo o la previsione che a tali imprese debba essere preposto un direttore tecnico che presti la propria attività in maniera continuativa ed esclusiva, ma solo l'estensione di tali obblighi e dei connessi adempimenti alle filiali, succursali o sedi secondarie, deve essere interpretata nel senso che essa abbia ad oggetto le seguenti disposizioni della legge della Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44:

art. 2, nella parte in cui subordina ad autorizzazione della Provincia competente per territorio anche le singole sedi operative di una stessa impresa, organizzate per lo svolgimento dell'attività di agenzia di viaggio e turismo sotto forma di filiale, di succursale o di rappresentanza;

art. 7, comma 2, nella parte in cui prevede l'obbligo di annotare, nell'autorizzazione, il carattere di agenzia principale ovvero di filiale o succursale.

Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto dubita altresì, in riferimento ai medesimi parametri, della legittimità costituzionale della Voce 23 della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230, nella parte in cui stabilisce che le filiali delle agenzie di viaggio, aventi la sede principale in altra Regione, debbono munirsi di distinta licenza con conseguente pagamento della relativa tassa di concessione regionale.

4. - I due giudizi di cui in epigrafe, in quanto propongono questioni analoghe, possono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

5. - Vanno preliminarmente respinte le due eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione Veneto.

Con la prima e più generale di esse si afferma che l'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale del Veneto sia priva di adeguata motivazione in punto di rilevanza. Il giudizio principale verte sulla legittimità di alcune note con le quali le Province di Verona e Treviso avevano chiesto integrazioni della documentazione occorrente per il rilascio delle richieste autorizzazioni nonostante che le agenzie ricorrenti avessero comunicato di non ritenersi più obbligate, a seguito della sentenza di questa Corte n. 362 del 1998, ai sollecitati adempimenti. Il fatto che le ricorrenti avessero già ottemperato a quanto richiesto dalle amministrazioni resistenti è stato valutato dal giudice remittente e ritenuto non preclusivo del successivo ricorso giurisdizionale, in quanto non comportante un difetto di interesse. Non può questa Corte sovrapporre una propria diversa valutazione a quella non implausibile effettuata dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto.

Con una seconda eccezione si rileva che l'art. 15 della legge della Regione Veneto 3 febbraio 1998, n. 3 [Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 1998)], avendo disposto, con decorrenza 1 gennaio 1998, la non applicazione delle tasse sulle concessioni regionali elencate nella tariffa allegata al decreto legislativo n. 230 del 1991, avrebbe abrogato gli artt. 6, comma 2, lettere a) e b), e 12 della legge della Regione Veneto n. 44 del 1997, che imponevano per le licenze delle agenzie di viaggio e turismo il versamento del deposito cauzionale ed il pagamento della tassa regionale di concessione.

Una volta rettamente interpretata l'ordinanza di rimessione ed una volta escluso che le disposizioni da ultimo citate formino oggetto sostanziale del presente giudizio, ogni disputa

circa la loro vigenza diviene ininfluente.

6. - Nel merito, le questioni, la cui esatta consistenza si è prima precisata, sono fondate. Sia le leggi regionali dell'Abruzzo che quella del Veneto considerano le succursali delle agenzie di viaggio come imprese e non invece come articolazioni dell'impresa e pertanto ledono i principi di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale garantisce all'imprenditore libertà di organizzazione. In relazione alle leggi censurate non resta quindi a questa Corte che ribadire quanto affermato nelle sentenze n. 362 del 1998 e n. 54 del 2001: le agenzie di viaggio e turismo che abbiano ottenuto l'autorizzazione in altre Regioni sono abilitate ad intrattenere rapporti con una utenza non territorialmente limitata, giacché la decisione se mantenere l'attività di impresa circoscritta all'ambito territoriale in cui è sorta o se estenderla ed articolarla in un territorio più vasto, all'interno della stessa Regione o anche oltre i confini di questa, è espressione della libertà di organizzazione e spetta pertanto all'imprenditore.

Né varrebbe obiettare che le disposizioni delle leggi regionali qui sottoposte a scrutinio, limitando la libertà dell'imprenditore, sarebbero preordinate alla tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti. Fin dalla sentenza n. 362 del 1998 questa Corte ha ritenuto che la tutela dei diritti dei consumatori non può essere ottenuta limitando la libertà organizzativa dell'imprenditore turistico, ma deve essere perseguita potenziando le garanzie patrimoniali che le agenzie di viaggio, sulle quali grava il rischio di impresa, devono offrire per le ipotesi di inadempienza.

Ad una configurazione unitaria delle agenzie di viaggio si ispira del resto la recente legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), destinata a produrre effetti abrogativi con l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio previsto dall'art. 2, comma 4, la quale stabilisce, all'art. 7, comma 6, che l'autorizzazione regionale rilasciata all'impresa turistica ha validità su tutto il territorio nazionale.

Devono essere pertanto dichiarate costituzionalmente illegittime, per contrasto con l'art. 41 della Costituzione, le disposizioni delle suindicate leggi regionali che, presupponendo una nozione non unitaria delle agenzie di viaggio, limitano la libertà di impresa, e segnatamente gli artt. 5, commi primo, quarto e quinto; 6, comma primo, lettera e); 9, comma secondo; 10, comma primo; 11; 14, e 18, ultimo comma, della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1, nonché, in quanto ad avviso del remittente, applicabili nel giudizio a quo, ancorché abrogati, gli artt. 5; 6, comma primo, lettera d); 10; 11, commi secondo e terzo; 16, e 24, comma terzo, della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 1987, n. 39, e gli artt. 2 e 7, comma 2, della legge della Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44: disposizioni di contenuto analogo o identico a quelle della legge della Regione Lombardia n. 27 del 1996, dichiarate costituzionalmente illegittime dalla citata sentenza n. 362 del 1998.

7. - È altresì fondata, sempre in riferimento all'art. 41 della Costituzione e per le medesime considerazioni testé svolte, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, avente ad oggetto la Voce 23 della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230, nella parte in cui stabilisce che le succursali e le filiali, anche con gestione non autonoma, delle agenzie di viaggio aventi la sede principale in altra Regione sono tenute a munirsi di distinta licenza da rilasciarsi dalla Regione, con conseguente pagamento della relativa tassa.

Anche questa disposizione, infatti, incide negativamente sulla libertà organizzativa dell'imprenditore e gli impedisce di calibrare le dimensioni dell'impresa in relazione alle opportunità di mercato.

8. - Restano assorbite le ulteriori censure avanzate dai remittenti in relazione agli artt. 117 e 120 della Costituzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) Dichiara l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge della Regione Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1 (Nuova normativa sulla disciplina delle agenzie di viaggio e turismo e della professione di direttore tecnico):

art. 5, comma primo, nella parte in cui sottopone a preventiva autorizzazione, rilasciata dalla Provincia, anche l'attività delle filiali delle agenzie di viaggio e turismo;

art. 5, comma quarto, nella parte in cui prevede l'autorizzazione per l'esercizio di filiali o succursali stagionali;

art. 5, comma quinto, nella parte in cui assoggetta l'apertura di filiali di agenzie principali, comprese quelle di agenzie aventi sede in altra Regione italiana o Stato dell'Unione europea, alle stesse disposizioni stabilite per l'apertura delle agenzie principali;

art. 6, comma primo, lettera e), nella parte in cui impone di specificare nella domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione l'eventuale qualità di succursale o filiale;

art. 9, comma secondo, nella parte in cui prevede che nell'autorizzazione sia annotato il carattere di filiale o di succursale e dispone che la Provincia dia notizia dell'avvenuta apertura di una succursale o filiale alla Provincia nel cui territorio ha sede l'agenzia principale;

art. 10, comma primo, nella parte in cui assoggetta le succursali e le filiali al pagamento delle tasse di concessione regionale;

art. 11, nella parte in cui, escludendo dall'obbligo di versamento della cauzione le sole filiali stagionali di un'agenzia di viaggio e turismo avente sede principale nella Regione Abruzzo, assoggetta a tale obbligo tutte le altre filiali, ivi comprese quelle aventi sede in altra Regione;

art. 14, nella parte in cui, riservando la denominazione di "agenzia di viaggio", di "agenzia turistica" e simili alle imprese che hanno ottenuto l'autorizzazione dalla Provincia, esclude che tali denominazioni possano essere utilizzate da imprese autorizzate da altra Provincia della Regione Abruzzo o da altra Regione;

art. 18, ultimo comma, nella parte in cui prevede che nella filiale di una agenzia di viaggio e turismo il direttore tecnico debba prestare la propria attività con carattere di esclusività;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge della Regione Abruzzo 14 luglio 1987, n. 39 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni di guida turistica, di interprete turistico e di accompagnatore turistico):

gli artt. 5 e 10, nella parte in cui prevedono l'autorizzazione anche per l'apertura di filiali;

l'art. 6, primo comma, lettera d), nella parte in cui prevede che nella domanda di autorizzazione debba essere specificata la qualità di filiale;

l'art. 11, commi secondo e terzo, nella parte in cui, rispettivamente, subordinano al nulla osta della Giunta regionale l'apertura e l'esercizio di succursali e filiali a gestione non autonoma e ad autorizzazione l'apertura e l'esercizio di filiali stagionali;

l'art. 16, nella parte in cui, escludendo l'obbligo del versamento della cauzione e della relativa tassa di concessione per le sole filiali stagionali di agenzia aventi sede principale nella Regione Abruzzo, assoggetta al versamento del deposito cauzionale e al pagamento della tassa di concessione regionale tutte le altre filiali;

art. 24, comma terzo, nella parte in cui prevede che nella filiale di un'agenzia di viaggio e turismo il direttore tecnico debba prestare la propria attività con carattere di esclusività;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni della legge della Regione Veneto 30 dicembre 1997, n. 44 (Nuove norme sulle agenzie di viaggio e turismo e sugli altri organismi operanti nella materia):

art. 2, nella parte in cui subordina ad autorizzazione della Provincia competente per territorio anche le singole sedi operative di una stessa impresa, organizzate per lo svolgimento dell'attività di agenzia di viaggio e turismo sotto forma di filiale, di succursale o di rappresentanza;

art. 7, comma 2, nella parte in cui prevede l'obbligo di annotare, nell'autorizzazione, il carattere di agenzia principale ovvero di filiale o succursale;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale della Voce 23 della tariffa allegata al decreto legislativo 22 giugno 1991, n. 230 (Approvazione della tariffa delle tasse sulle concessioni regionali ai sensi dell'art. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come sostituito dall'art. 4 della legge 14 giugno 1990, n. 158), nella parte in cui prevede che le filiali delle agenzie di viaggio, aventi la sede principale in altra Regione, debbano munirsi di distinta licenza con conseguente pagamento della relativa tassa di concessione regionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 ottobre 2001.

Il Presidente: Ruperto

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 24 ottobre 2001.

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.