CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **375/2003** (ECLI:IT:COST:2003:375)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **MEZZANOTTE**
Camera di Consiglio del **09/04/2003**; Decisione del **18/12/2003**
Deposito del **30/12/2003**; Pubblicazione in G. U. **07/01/2004**
Norme impugnate:
Massime: **28141 28142 28143**
Atti decisi:

N. 375

SENTENZA 18 - 30 DICEMBRE 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 5 e 14 della legge regionale delle Marche 14 luglio 1997, n. 41, recante "Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo", come modificata dalla legge regionale 14 febbraio 2000, n. 8, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 12 agosto 1994, n. 31 sulle strutture extra - alberghiere e alla legge regionale 14 luglio 1997, n. 41, sull'attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo", promosso con ordinanza del 13 maggio 2002 dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, iscritta al n. 345 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2002.

Visto l'atto di intervento della Regione Marche;

udito nella camera di consiglio del 9 aprile 2003 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte.

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 13 maggio 2002, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha sollevato, in riferimento agli articoli 41, 117, primo comma, e 120 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 14 della legge regionale delle Marche 14 luglio 1997, n. 41, recante "Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo", come modificata dalla legge regionale 14 febbraio 2000, n. 8, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 12 agosto 1994, n. 31 sulle strutture extra - alberghiere e alla legge regionale 14 luglio 1997, n. 41 sull'attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo".

Le disposizioni censurate prevedono l'obbligo, a carico delle agenzie di viaggi che intendano aprire filiali nella Regione Marche, di comunicare a quest'ultima l'inizio dell'attività nonché l'avvenuto versamento di una somma di importo pari alla differenza tra quanto richiesto a titolo di cauzione per il rilascio dell'autorizzazione da parte di altra Regione e quanto richiesto, al medesimo fine, dalla Regione Marche.

Il remittente espone che il giudizio *de quo* è stato promosso dalla Bluvacanze S.p.A. - società autorizzata dalla Regione Lombardia alla gestione dell'agenzia di viaggio "Multi Level Travel" - nei confronti del Comune di Macerata, al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento con cui era stata dichiarata decaduta dal diritto di aprire una filiale per mancato versamento della suddetta cauzione aggiuntiva e che ne ordinava la chiusura.

Il giudice *a quo* afferma che le disposizioni della legge delle Marche suindicate sarebbero illegittime per motivi analoghi a quelli che hanno condotto questa Corte, nelle sentenze n. 54 del 2001 e n. 362 del 1998, a dichiarare l'illegittimità costituzionale, rispettivamente, della legge della Regione Lombardia 16 settembre 1996, n. 27 e della legge della Regione Sardegna 13 luglio 1988, n. 13, nella parte in cui subordinavano l'apertura di filiali al rilascio di una ulteriore autorizzazione rispetto a quella conseguita inizialmente in altra Regione.

Il tribunale amministrativo regionale remittente, pur ammettendo che il sistema della denuncia di inizio di attività (DIA) differisce strutturalmente dal sistema autorizzatorio, ritiene tuttavia che l'attribuzione ai Comuni del potere di ostacolare l'esercizio dell'attività alle filiali aperte sul proprio territorio equivarrebbe, in buona sostanza, ad introdurre surrettiziamente un'ulteriore autorizzazione. Ciò, oltre a contrastare con il principio di unitarietà dell'impresa-agenzia di viaggi sancito dalla legge-quadro sul turismo (legge 17 maggio 1983 n. 217, art. 9), violerebbe la libertà di iniziativa economica e contrasterebbe con il divieto di ostacolare la libera circolazione di persone e cose, nonché l'esercizio del diritto al lavoro, sanciti rispettivamente dagli artt. 41 e 120 della Costituzione.

2. - È intervenuta in giudizio la Regione Marche e ha chiesto che la questione sollevata venga dichiarata infondata.

La Regione sostiene, innanzitutto, che non sussiste alcuna violazione degli artt. 41 e 120 Cost., come applicati dalla Corte nelle sentenze n. 54 del 2001 e n. 362 del 1998, in ragione del rilievo che le norme censurate si limitano a chiedere una mera integrazione del deposito cauzionale già effettuato. Tale specificazione, vale a dire la mancata previsione di un vero e proprio titolo autorizzatorio, priverebbe di fondamento ogni accusa in merito alla presunta costruzione di una barriera territoriale all'espandersi dell'impresa ed al suo diritto di calibrare l'organizzazione secondo la propria capacità operativa.

La *ratio* delle norme censurate, prosegue la Regione Marche, lungi dal ledere i principî di

cui agli artt. 41 e 120 Cost., è invece proprio quella di garantirne la piena applicazione. Ed infatti, l'obbligatoria integrazione del deposito cauzionale, assicurando parità di condizioni tra le imprese del settore operanti nello stesso territorio, evita un pregiudizio a carico delle agenzie autorizzate dalla Regione Marche che hanno versato depositi cauzionali più elevati.

Parimenti infondata sarebbe, sempre ad avviso della Regione, la censura che il giudice *a quo* prospetta in ordine alla violazione da parte della legge regionale del limite dei principî costituzionali, così come sancito dal testo revisionato dell'art. 117 Cost.; questo perché il principio invocato dal remittente (quello della configurazione unitaria delle agenzie di viaggio e turismo di cui all'art. 9 della legge 17 maggio 1983, n. 217), non avrebbe natura di principio costituzionale, bensì di mero principio fondamentale della legislazione statale, idoneo, secondo il testo originario del Titolo V della Parte II della Costituzione, a limitare la potestà legislativa regionale concorrente in materia di turismo.

Ad avviso della Regione, infine, la normativa impugnata non violerebbe il principio di unitarietà dell'impresa-agenzia di viaggi, a ciò non ostando l'obbligo di comunicarne l'inizio di attività della filiale e di integrare la cauzione già versata.

Nell'imminenza dell'udienza la Regione Marche ha depositato memoria illustrativa, nella quale si ribadiscono le deduzioni svolte nella memoria di costituzione e se ne argomentano ulteriormente alcuni profili.

La Regione trae argomento dall'ordinanza n. 190 del 2002 di questa Corte, pronunciata nel giudizio di legittimità relativo a norme regionali che prevedevano l'autorizzazione per l'apertura di filiali di agenzie turistiche, per sostenere l'infondatezza delle questioni sollevate con riferimento agli artt. 41 e 120 Cost. Ed invero, con la pronuncia citata vennero rinviati gli atti al remittente, a causa dell'entrata in vigore di una nuova normativa regionale che, abrogando le norme oggetto delle questioni, sostituiva il regime autorizzatorio con l'obbligo di denunciare l'inizio dell'attività. Sarebbe quindi tale rinvio a sancire indirettamente, a giudizio della Regione intervenuta, la legittimità dello *jus superveniens* e, dunque, della disciplina di analogo tenore che è oggetto del presente giudizio.

In ordine alla censura relativa alla violazione dell'art. 117 Cost., la Regione aggiunge che la legge 29 marzo 2001, n. 135, recante "Riforma della legislazione nazionale del turismo" ha abrogato la legge 21 luglio 1983 a far data dall'entrata in vigore di un d.P.C.m. in essa previsto, pubblicato il 25 settembre 2002, e che quest'ultimo atto impone far riferimento, quanto ai richiami della legge n. 217 del 1983, alle normative regionali di settore.

Considerato in diritto

1. - Sollecitata dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità, in riferimento agli articoli 41, 117, primo comma, e 120 della Costituzione, degli articoli 5 e 14 della legge della Regione Marche 24 luglio 1997, n. 41, recante "Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo", come modificata dalla legge regionale 14 febbraio 2000, n. 8, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 12 agosto 1994, n. 31 sulle strutture extra - alberghiere e alla legge regionale 14 luglio 1997, n. 41 sull'attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo".

Tali disposizioni obbligano le imprese proprietarie di agenzie di viaggi già autorizzate in altra Regione e che intendano aprire una filiale nelle Marche, a comunicare l'inizio dell'attività al Comune territorialmente competente, nonché ad integrare il deposito cauzionale già versato di un importo idoneo a colmare la differenza, ove sussistente, rispetto a quello previsto dalla

Regione Marche.

L'incidente di costituzionalità è sorto nel corso di un giudizio innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da un'agenzia di viaggi, già autorizzata dalla Regione Lombardia, nei confronti del Comune di Macerata al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento con cui era stata dichiarata decaduta dal diritto di aprire una filiale per mancato versamento della cauzione aggiuntiva.

2. - Prima di venire al merito della questione sollevata, è opportuno descrivere nelle sue linee essenziali l'origine delle norme censurate.

La legge della Regione Marche 14 luglio 1997, n. 41 prevedeva, nella versione originaria, la necessità di una autorizzazione ulteriore per l'apertura di filiali nel territorio regionale da parte di agenzie di viaggi e turismo. Successivamente, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali (rispettivamente, della Lombardia e della Sardegna) di analogo contenuto: una autorizzazione per l'apertura di filiali, distinta ed ulteriore rispetto a quella già ottenuta in altra Regione è stata giudicata in contrasto con il principio fondamentale (art. 117, primo comma, Cost.) dell'unità dell'impresa proprio della materia del turismo, come desunto dalla legge-quadro sul turismo e dalla nozione codicistica di impresa da essa incorporata, nonché in contrasto con la libertà dell'impresa di articolare la propria struttura territoriale secondo proprie ed autonome determinazioni (art. 41 Cost.) e con il divieto di innalzare barriere artificiose alla libera circolazione di persone e cose ed all'esercizio del diritto al lavoro sull'intero territorio nazionale (art. 120 Cost.).

In seguito a tali pronunce, la legge in questione è stata modificata dalla Regione Marche con legge 14 febbraio 2000, n. 8 che ha eliminato l'obbligo di autorizzazione e previsto al suo posto, nelle disposizioni che vengono qui all'esame, l'obbligo di comunicare l'inizio dell'attività della filiale nonché di integrare il deposito cauzionale già versato per l'autorizzazione iniziale di un importo pari alla differenza con quanto dovuto e versato dalle imprese autorizzate dalla Regione Marche.

3. - La legge-quadro sul turismo, dalla quale il remittente, sulla scia della giurisprudenza di questa Corte, desume il principio di unitarietà dell'impresa-agenzia di viaggi, è stata abrogata a decorrere dall'entrata in vigore del d.P.C.M. 23 settembre 2002 (cfr. art. 11, comma 6, della legge 29 marzo 2001, n. 135 recante la "Riforma della legislazione nazionale del turismo"). Essa non può pertanto fungere da paramentro interposto nel presente giudizio di costituzionalità.

La questione è tuttavia fondata in riferimento agli artt. 41 e 120 della Costituzione.

È condivisibile, nella sostanza, il rilievo del remittente che può ammettersi, ai fini dell'apertura di una filiale, una pura e semplice denuncia di inizio di attività, cui non si accompagnino ulteriori oneri procedimentali ma non l'imposizione di integrazioni del deposito cauzionale. Le disposizioni censurate, invece, prevedono non solo l'obbligo di denunciare l'apertura della filiale, ma anche quello - benché solo eventuale - di integrare il deposito cauzionale già versato in altra Regione. Va precisato che l'obbligo di comunicazione non rientra, come sembra invece ritenere il giudice *a quo*, nella denuncia di inizio di attività prevista nell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Tale comunicazione non va a sostituire alcun provvedimento autorizzatorio, ma è finalizzata a rendere edotta la pubblica amministrazione dell'esistenza di una filiale il cui titolo abilitativo, sebbene rilasciato da altra Regione, è valido per l'intero territorio nazionale, e postula quindi la possibilità di controlli ovunque l'impresa venga esercitata. D'altronde, l'obbligo di una mera comunicazione non lede la libertà di iniziativa economica, poiché con esso non si pone alcun vincolo alle scelte dell'impresa riguardo alla propria articolazione territoriale; tantomeno può

considerarsi onere procedimentale in grado di ostacolare la libera circolazione dei fattori produttivi e l'esercizio del diritto al lavoro. Contrasta invece con gli artt. 41 e 120 della Costituzione la previsione, per l'apertura di filiali, di un onere economico ulteriore, nella forma dell'integrazione del deposito cauzionale, rispetto a quello già sostenuto inizialmente. Quest'obbligo, al pari della previsione di una autorizzazione aggiuntiva per l'apertura di filiali dichiarata illegittima nelle citate pronunce di questa Corte (sentenze n. 54 del 2001 e n. 362 del 1998), lede il diritto dell'imprenditore di modulare a sua scelta l'organizzazione territoriale dell'agenzia di viaggi e al tempo stesso, gravando l'impresa di oneri economici aggiuntivi, costituisce un illegittimo ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose, nonché all'esercizio del diritto al lavoro su tutto il territorio nazionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 5 e 14 della legge regionale delle Marche 14 luglio 1997, n. 41 recante "Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo", come modificata dalla legge regionale 14 febbraio 2000, n. 8 recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 12 agosto 1994, n. 31 sulle strutture extra - alberghiere e alla legge regionale 14 luglio 1997, n. 41 sull'attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo", nella parte in cui prevedono l'obbligo per l'agenzia di viaggi che intenda aprire una filiale nel territorio della Regione Marche, di integrare il deposito cauzionale già versato in misura pari alla differenza, ove sussistente, con l'importo versato dalle agenzie autorizzate dalla medesima Regione ad esercitare la relativa attività.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Carlo MEZZANOTTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 dicembre 2003.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.