

Evolución de la disciplina publicística en tema de apertura de agencias de viajes e turismo nelle políticas de simplificación administrativa, tra jurisprudencia constitucional e leggi regionali.

Daniela Iuliano
Profesora de Derecho
Università degli Studi del Sannio

Fecha de recepción: 5 de septiembre
Fecha de aceptación: 10 de octubre

ABSTRACT: The tourism legislation has passed through various legal processes that have changed its regulatory authority and arrangement many times. In the context of tourist management public authority has increasingly interfered with tourist businesses due to the sector operators' needs to take this activity under control and to the nature of their underlying interests. At the same time, there has been a copious and fragmented legislation proliferation on the topic, which has led to lots of doubts and interpretative uncertainties. Recently, the constitutional intervention has represented an interesting aspect because it has committed the definition of a series of aspects to the local legislator, especially to the Regions, dividing the discipline into two big sections: the advertisement section (founded at a local level) which regulates all administrative and bureaucratic aspects, compliance with obligations, controls on the businesses which are involved in tourist activities; and a private section that regulates all relationships between the tourist operators and the tourists and which is regulated at a national level. In this context the advertisement legislation of travel agencies has been analyzed, given that travel agencies are considered as a subcategory of the tourist business, with the attempt to rebuild the troubled evolution from a legislative and historical point of view. Actually, the initial normative form established a very strict law system for travel agencies which depended on license. With the passing of time, this regime made the implementation process of the travel agency tourist business activity more demanding, this way threatening its development inexorably. As a consequence, over the years demands (recognized within the European environment as well) have developed into a simpler legislation aimed at encouraging and facilitating the entrepreneurs to develop this kind of activities. Over the years, a modification of the discipline is in action and it is characterized by a progressive abandon of the rigid systems based on license in favor of simpler systems such as the «Segnalazione di inizio attività» or «SCIA» (“signal of starting activity”) and the “communication”. This renovation of the advertisement legislation in the context of travel agencies has been implemented with obstacles, starting from the European legislator's intervention at the base of which the national and the local legislator have intervened with further complication due to different timing and procedures of adjustment to simplified regional systems that has made the discipline more confused and heterogeneous. All this has caused some interpretative problems, uncertainties during the phase of implementation of laws and doubts about constitutional legality that have led to involve the judges many times.

KEY WORDS: «Italian tourism legislation»; «administrative simplification»; «travel agencies»

SUMARIO: 1. Dal rilascio dell'«autorizzazione amministrativa» alla «SCIA». - 2. Questioni di legittimità costituzionale e applicabilità dell'art. 19, l. n. 241 del 1990 a seguito dell'abrogazione della relativa norma di rinvio del codice del turismo. - 3. L'eterogenea attività del legislatore regionale nell'adattamento ai regimi semplificati. - 4. Disciplina per l'apertura di filiali, succursali e punti vendita. Il regime della «comunicazione».

1. A lungo l'esercizio delle attività di agenzia di viaggi e turismo è stato subordinato al rilascio di un provvedimento di autorizzazione amministrativa, affidato alle Regioni. Tale disciplina trova le sue origini nell'art. 9, comma 2, della l. 17 maggio 1983, n. 217¹, ora abrogato. La *ratio* di tale scelta legislativa risiedeva nella natura pubblica delle esigenze di professionalità nello svolgimento di tale attività, che permette di considerarne legittima la subordinazione alla verifica di specifici requisiti e presupposti, nonostante ciò comprima il diritto di libera iniziativa economica di cui all'art. 41 della nostra Carta Costituzionale. Invero vi è un tentativo di bilanciare la tutela degli interessi in gioco, nettamente contrapposti, in quanto l'intervento amministrativo era considerato un intervento di mero controllo, non potendo l'autorità amministrativa demandata esercitare alcuna forma di potere discrezionale², ma dovendosi attenere alla mera verifica dei requisiti fissati dalla relativa legge quadro sulla materia. In conseguenza di ciò qualsiasi norma regionale che si fosse discostata dalla legge statale, fissando ulteriori requisiti o condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, sarebbe stata tacciabile di incostituzionalità. Su questi presupposti i legislatori regionali hanno definito o adattato la propria disciplina in materia. Generalmente il compito di rilasciare l'autorizzazione è stato affidato, a sua volta, agli enti locali, talvolta alle Province, talvolta ai Comuni, come nel caso, ad esempio, della Regione Marche³.

Accanto all'autorizzazione amministrativa, l'art. 9 della l. n. 217 del 1983 disponeva, al comma 5, la necessità, al fine di aprire un'agenzia di viaggio, di ottenere il rilascio del cd. «*nulla osta*» da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, con il quale si verificava la situazione penale del richiedente ai sensi degli artt. 11 e 12 del R.d. 18 giugno 1931, n. 773⁴ (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza, o «TULPS»), adempimento non più richiesto a seguito dell'abrogazione della norma in commento.

¹ L. 17 maggio 1983, n. 217, *Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica*, su G.U., 25 maggio 1983, n. 141.

² Principio espresso dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, con atto di segnalazione n. 49 del 1995, con il quale segnalava la necessità di modificare quelle leggi regionali «che prevedano un contingentamento del numero delle agenzie di viaggio e turismo, ovvero limitino le scelte di localizzazione», ritenendo che «la disciplina regionale concernente il regime autorizzatorio in materia di agenzie di viaggio e turismo deve fondarsi esclusivamente sui requisiti professionali, finanziari [...] indicati dalla legge-quadro», per cui su quelle leggi regionali che travalicano tale limite potrebbe gravare il difetto di legittimità costituzionale. La stessa Corte Costituzionale con sentenza n. 162 del 1990, dunque quando era ancora in vigore l'art. 9 della l. n. 217 del 1983, ha ribadito che la funzione di autorizzazione ad aprire un'agenzia di viaggi «involve la valutazione di un interesse turistico, così da poter essere considerata come funzione di polizia amministrativa in materia turistica».

³ L. reg. Marche, 11 luglio 2006, n. 9, *Testo unico delle norme regionali in materia di turismo*, su B.U.R., 20 luglio 2006, n. 73.

⁴ R.d. 18 giugno 1931, n. 773, *Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*, su G.U., 26 giugno 1931, n. 146.

Negli anni novanta si ravvisa, nell'ordinamento italiano, l'esigenza di snellire la macchina amministrativa che nel tempo era stata appesantita dalla burocrazia. Così si assiste in questi anni al cd. processo di «semplificazione amministrativa», operante sui vari fronti del sistema, centrale e locale, di cui si ricorda la nota l. 7 agosto 1990, n. 241⁵, attraverso la quale il legislatore è intervenuto sul tema, con un intero capo ad esso dedicato, il Capo IV, rubricato appunto «Semplificazione dell'azione amministrativa» (artt. 14 ss.). Tali nuove politiche amministrative si sono tradotte, per quanto attiene alle agenzie di viaggio, nella possibilità, per le Regioni, di istituire, in luogo dell'autorizzazione, un regime di «silenzio-assenso» o sostituire l'autorizzazione con una dichiarazione di inizio attività, o «DIA»⁶.

Successivamente, alla «DIA» è stata sostituita la «Segnalazione certificata di inizio attività» o «SCIA», con l'emanazione del d.l. 31 maggio 2010, n.78⁷, convertito con l. 30 luglio 2010, n. 122⁸, il cui art. 49, comma 4 *bis*, ha sostituito interamente l'art. 19 della l. n. 241 del 1990 che aveva introdotto la «DIA».

Con l'entrata in vigore del d. lgs. 23 maggio 2011, n. 79⁹ (Codice del turismo), in continuità ed in coerenza con le nuove politiche di semplificazione, anche per le agenzie di viaggio viene prevista la «SCIA», per effetto del rinvio dell'art. 21 c. tur. all'art. 19 della l. n. 241 del 1990. L'art. 21 c. tur., stabiliva infatti che l'apertura, il trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo, fossero soggette alla segnalazione certificata di inizio attività¹⁰, appunto la cd. «SCIA», da realizzarsi secondo quanto disposto dall'art. 19 della l. n. 241 del 1990. Detta norma dispone che, per le attività il cui il rilascio di un'autorizzazione dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale, è sufficiente una segnalazione dell'interessato, corredata di certificazioni sostitutive di dichiarazioni, atto di notorietà e attestazioni di tecnici, quando previste dalla normativa vigente, (art.19, comma 1). L'interessato potrà iniziare l'attività già dal momento della presentazione della segnalazione (art.19, comma 2), che potrà avvenire con posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica, nel qual caso la segnalazione si considererà presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione (art. 19, comma 1, ultimo periodo).

⁵ L. 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, su G.U., 18 agosto 1990, n. 192.

⁶ Sul punto v. A. ROCCELLA, "Artt. 43-46", in G. FALCO (a cura di), *Lo Stato autonomista. Commento del d.lgs. 112/1998*, Edizioni Il mulino, Bologna, 1988, p. 180.

⁷ D.l. 31 maggio 2010, n.78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, su G.U., 31 maggio 2010, n. 125.

⁸ L. 30 luglio 2010, n. 122, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, su G.U., 30 luglio 2010, n. 176.

⁹ D. lgs. 23 maggio 2011, n. 79, *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo*, su G.U., 6 giugno 2011, n. 129.

¹⁰ Art. 21, comma 1, c. tur.: «L'apertura, il trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo, sono soggette, nel rispetto dei requisiti professionali, di onorabilità e finanziari previsti dalle leggi delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, alla segnalazione certificata di inizio attività nei limiti ed alle condizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Dunque, l'atto di autorizzazione, che avrebbe richiesto un intervento attivo della pubblica amministrazione viene sostituito da una mera segnalazione, permettendo di intraprendere l'attività a prescindere da un'autorizzazione, espressa o tacita. In questo modo l'intervento attivo della p. a. diviene solo eventuale, nell'ipotesi, cioè, di accertata carenza dei requisiti e presupposti, nel qual caso, essa dovrà adottare motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi. Inoltre, laddove sia possibile conformare l'attività alla normativa vigente, l'autorità invita il privato a provvedervi, disponendo la sospensione dell'attività intrapresa e prescrivendo le misure necessarie, con la fissazione di un termine non inferiore a trenta giorni per l'adozione di queste ultime. In difetto di adozione delle misure prescritte, decorso il suddetto termine, l'attività sarà considerata vietata (art.19, comma 3). Diversamente, decorsi sessanta giorni dalla presentazione della segnalazione, non sarà possibile più alcun intervento da parte dell'autorità competente, salvo il caso in cui ricorrano le condizioni previste dall'art. 21-*nonies*, (art. 19, comma 4), che fa salvi i provvedimenti invalidi, come appunto può essere un provvedimento di inibitoria di un'attività emanato oltre i termini, per ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

2. A questo punto si pongono due interrogativi.

In primo luogo, si potrebbe osservare che vi è una legge statale che regola aspetti amministrativi, affidati invece dalla Costituzione alle Regioni, ai sensi dell'art.117, come riformulato a seguito della riforma del 2001¹¹, suggerendo un contrasto con il dettato costituzionale. È stato osservato¹², tuttavia, che così non è, in quanto l'affidamento ad una normativa statale è giustificato, e dunque legittimato, dal fatto che le disposizioni in tema di semplificazioni sono funzionali a salvaguardare la libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., nonché la concorrenza tra le imprese turistico-ricettive ed i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, questi ultimi due entrambi tutelati dallo stesso art. 117, comma 2, Cost.. Tale orientamento è supportato, altresì, da significativa giurisprudenza costituzionale¹³ che ha giustificato la

¹¹ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, su G.U., 24 ottobre 2001, n. 248. La riforma ha coinvolto, tra gli altri, l'art. 117 Cost., attraverso il quale il turismo è stato sottratto alla legislazione concorrente fra Stato e Regioni ed è stata attribuita a queste ultime la competenza esclusiva di legiferare in materia. Va osservato, però, che tale competenza è comunque limitata agli aspetti pubblicitici di gestione e organizzazione amministrativa, restando di esclusiva competenza statale il potere legislativo sugli aspetti privatistici regolatori del settore. Sul punto v. *amplius*, N. VIZIOLI, "Le fonti del turismo nell'ordinamento italiano", in M. GOLA e T. GROPPI, *Diritto pubblico del turismo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2005, pp. 16 ss.; nonché M. MALO e C. COLALUCA, "Il turismo nella Costituzione", in V. FRANCESCHELLI E F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, 5ª ed., G. Giappichelli Editore, Torino, 2013, pp. 5 ss.; nonché S. VILLAMENA, "Il turismo", in G. CARLOTTI e A. CLINI, *Diritto Amministrativo*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, pp. 433 ss.

¹² R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, 3ª ed., Utet Giuridica, Torino, 2015, p. 63.

¹³ In questi termini si è espressa, fra le tante, la Corte Costituzionale del 2012 con sentenza n. 164. In particolare al punto 8 del «considerato in diritto» della sentenza si legge: «[...] va rimarcato che l'affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è prevista in relazione ai "diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia. In questo quadro, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza di

competenza in via esclusiva del legislatore statale, sia pure a scapito dell'autonomia regionale, in nome di un uniforme trattamento in relazione ai diritti civili e sociali da garantire a tutti i cittadini.

Ci si chiede, in secondo luogo, se l'intervento della Corte Costituzionale del 2012¹⁴, che ha abrogato, tra gli altri, l'art. 21 c. tur., consenta di ritenere comunque valida la disciplina in esso contenuta in merito all'apertura di un'agenzia di viaggio. In altre parole, ci si chiede se, nonostante la sua abrogazione, l'apertura di un'agenzia di viaggi debba comunque avvenire attraverso la presentazione della SCIA, alle condizioni, di cui all'ancora vigente art. 19 della l. n. 241 del 1990.

Va ricordato in proposito che anche il legislatore europeo, nei primi anni del 2000, ha iniziato a ravvisare esigenze di semplificazione della complessa e sempre più ingarbugliata macchina amministrativa, alle quali ha risposto con la direttiva n. 123/2006/CE¹⁵, nota anche come «Direttiva *Bolkestein*» o «Direttiva Servizi», sulla liberalizzazione delle attività di servizio, citando in maniera esplicita le agenzie di viaggio¹⁶. La direttiva è stata emanata con lo scopo di eliminare gli ostacoli che inibiscono lo sviluppo del settore dei servizi, presenti in maniera considerevole nel mercato interno, e che impediscono ai prestatori di espandersi oltre i confini nazionali e di sfruttare appieno il

questa Corte, "l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto" (Corte Cost. sentt. n. 322/2009; n. 168/2008 e n. 50/2008; n. 387/2007). Questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile "in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione" (Corte Cost. n. 322/2009, già citata e Corte Cost. sentt. n. 328/2006, n. 285/2005 e n. 120/2005), e con esso è stato attribuito "al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto" (Corte Cost. sentt. n. 10/2010 e n. 134/2006). Si tratta, quindi, come questa Corte ha precisato, non tanto di una "materia" in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (Corte Cost. sentt. n. 322/2009 e n. 282/2002)». Corte Cost. 27 giugno 2012, n. 164, su www.cortecostituzionale.it.

¹⁴ Corte Cost., 5 aprile 2012, n. 80, in *Giustizia civile*, 2012, n. 1, p. 1388 ss. Con tale sentenza la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionali gran parte delle norme del codice del turismo, dichiarando illegittime le disposizioni in tema di organizzazione pubblica del turismo, quando recassero una nuova disciplina nel rapporto tra Stato e Regioni nel settore turistico, non compresa nella delega del Governo, trattandosi di «forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni (amministrative e) legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali». La conseguenza di tale decisione è stata quella di riuscire ad evitare la censura dell'intero codice, che avrebbe provocato la caducazione anche di norme di per sé valide. D'altro canto, però, si è creata così la frammentazione di una normativa, che al contrario, cercava di ordinare la caotica disciplina esistente sul tema. L'unica parte organica del codice rimasta in vita è, infatti, unicamente quella attinente al settore privatistico dei contratti del turismo organizzato, di pacifica competenza Statale. Sul punto v. R. SANTAGATA, "La nuova disciplina dei contratti del turismo organizzato nel codice del turismo «dimidiato»", in *Nuove leggi civili commentate*, n. 6, 2012, p. 1105 ss.; nonché L. RIGHI, "Turismo nel "tiro alla fune" Stato – Regioni: la ridondanza dell'eccesso di delega dimezza il codice, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, n. 6, 2012, p. 70, il quale addirittura ipotizza la necessità di un ritorno alla legislazione concorrente.

¹⁵ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, su G.U.U.E., 27 dicembre 2006, n. L 376/36.

¹⁶ Così al considerando 33 della direttiva 2006/123/CE.

mercato unico¹⁷. Tali ostacoli, si legge nella direttiva, sono rinvenibili in un'ampia varietà di servizi, accomunati, fra gli altri, dall'essere gravati da procedure amministrative eccessivamente gravose¹⁸. A tal fine, secondo il legislatore europeo, dunque, era necessario che gli Stati membri stabilissero principi di semplificazione amministrativa, limitando l'obbligo di autorizzazione preliminare solo nell'ipotesi in cui fosse strettamente necessario, facendo prevalere, quando possibile, il principio della tacita autorizzazione, da parte dell'autorità competente, allo scadere di determinati termini. Ciò al fine di «eliminare i ritardi, i costi e gli effetti dissuasivi che derivano, ad esempio, da procedure non necessarie o eccessivamente complesse e onerose, dalla duplicazione delle procedure, dalle complicazioni burocratiche nella presentazione di documenti, dall'abuso di potere da parte delle autorità competenti, dai termini di risposta non precisati o eccessivamente lunghi, dalla validità limitata dell'autorizzazione rilasciata o da costi e sanzioni sproporzionati»¹⁹.

La direttiva è stata recepita in Italia con d. lgs. 26 marzo 2010, n. 59²⁰, dunque in attuazione di quei principi ivi contenuti tra cui quelli di libera concorrenza, pari opportunità e corretto ed uniforme funzionamento del mercato, tra l'altro coerenti con quanto disposto dalla stessa Carta Costituzionale all'art. 117²¹. In particolare l'art. 17 del d. lgs. n. 59 del 2010²², come modificato dall'art. 2 del d. lgs. 6 agosto 2012, n. 147²³, dispone espressamente che l'accesso alle attività economiche avvenga attraverso la segnalazione certificata di inizio attività, secondo la disciplina fissata dall'art. 19 della l. n. 241 del 1990, e che, a quelle attività per le quali sia ancora necessario il rilascio di un'autorizzazione si applicherà il principio del silenzio-assenso, di cui al successivo art. 20.

Va sottolineato, a questo punto, che il d. lgs. n. 59 del 2010 prevale sulle norme legislative regionali in contrasto con esso, essendo una norma attuativa di una direttiva comunitaria e per effetto della cd. «clausola di cedevolezza» espressamente inserita nello stesso decreto all'art. 84²⁴, a norma del quale le

¹⁷ Così il secondo considerando della direttiva 2006/123/CE.

¹⁸ Così il terzo considerando della direttiva 2006/123/CE.

¹⁹ Così il considerando 43 della direttiva 123/2006/CE.

²⁰ D. lgs. 26 marzo 2010, n. 59, *Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*, su G.U., 23 aprile 2010, n. 94, S.O. n. 75.

²¹ Art. 1 d. lgs. n. 59 del 2010: «1. Le disposizioni del presente decreto si applicano a qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale. 2. Le disposizioni della Parte prima del presente decreto sono adottate ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettere e) ed m), della Costituzione, al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché per assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale [...]».

²² Art. 17, comma 1, d. lgs. n. 59 del 2010: «ai fini del rilascio del titolo autorizzatorio riguardante l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi di cui al presente decreto si segue il procedimento di cui all'articolo 19, comma 2, primo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero, se così previsto, di cui all'articolo 20 della medesima legge n. 241 del 1990».

²³ D. lgs. 6 agosto 2012, n. 147, *Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno*, su G.U., 30 agosto 2012, n. 202.

²⁴ Art. 48 d. lgs. n. 59 del 2010. «Clausola di cedevolezza». «In relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione e fatto salvo quanto previsto dagli articoli 16,

disposizioni contenute in una legge statale emanata in attuazione di una disciplina comunitaria prevalgono sulle eventuali norme legislative regionali in contrasto, ma si applicano solo transitoriamente, fino all'adozione da parte delle Regioni stesse delle norme di attuazione della direttiva comunitaria.

Fatta questa premessa, si fa notare come la normativa nazionale individui l'ambito di applicazione della direttiva «a contrario», segnalando cioè le attività da esso escluse, indicate agli artt. da 2 a 7, tra le quali non compaiono le agenzie di viaggio, che pertanto devono ritenersi incluse tra le attività oggetto di applicazione della direttiva²⁵.

Dall'analisi fin qui svolta si può sinteticamente concludere ritenendo che l'apertura di un'agenzia di viaggi e turismo avverrà ancora oggi, nonostante le vicissitudini legislative sopra esaminate, attraverso la segnalazione certificata di inizio attività o «SCIA», secondo la disciplina stabilita nell'art. 19 della l. n. 241 del 1990.

3. Come visto, ci si aspettava che le Regioni dessero seguito alla direttiva in tema di semplificazioni. Va tuttavia evidenziato in proposito come il processo di adeguamento sia stato estremamente eterogeneo, sia in termini di modalità che di tempistiche.

Così, ad esempio, la Regione Emilia-Romagna ha, in un primo momento, attivato solo il meccanismo del silenzio-assenso, lasciando quindi in vita il sistema del rilascio dell'autorizzazione amministrativa²⁶ e, solo con le modifiche operate dall'art. 17, l. reg. 25 marzo 2016, n. 4²⁷, ha adottato il regime della SCIA. La Regione Lombardia ha invece, in un primo momento conservato il sistema dell'autorizzazione contenuto nell'art. 82 della l. reg. 16 luglio 2007, n. 15²⁸, prevedendo però, con la circolare del 18 luglio 2012, la prevalenza dell'istituto della SCIA sui procedimenti amministrativi previsti dalla

comma 3, e 10, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del presente decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto».

²⁵ Così M. MALO e A. PERINI, "Agenzie di viaggio e turismo", in *id.*, *Manuale di diritto del turismo*, cit., p. 164.

²⁶ Art. 5, l. reg. n. 7 del 2003, come modificato dall'art. 40 della l. reg. n. 4 del 2010. Va sottolineato in proposito che, poco dopo l'intervento legislativo, la giunta regionale aveva già ravvisato l'esigenza di proseguire il processo di semplificazione amministrativa adottando la deliberazione del 24 ottobre 2011, n. 1535, con la quale sono state approvate le «prime indicazioni applicative in tema di semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle agenzie di viaggi e turismo», con lo scopo di conformare la disciplina regionale all'articolo 21 del codice del turismo. Tuttavia la delibera diviene inapplicabile a seguito dell'abrogazione dello stesso art. 21 c. tur. ad opera della sentenza della Corte Cost. n. 80 del 2012, arrestando così il processo di semplificazione.

²⁷ L. reg. Emilia-Romagna, 25 marzo 2016, n. 4, *Ordinamento turistico regionale - sistema organizzativo e politiche di sostegno alla valorizzazione e promo-commercializzazione turistica. Abrogazione della legge regionale 4 marzo 1998, n. 7 (organizzazione turistica regionale - interventi per la promozione e la commercializzazione turistica)*, su B.U.R. del 25 marzo 2016, n. 84, come modificata dalla l. reg. Emilia-Romagna, 30 maggio 2016, n. 9, *Legge Comunitaria Regionale per il 2016*, su B.U.R., 30 maggio 2016, n. 158.

²⁸ L. reg. Lombardia, 16 luglio 2007, n. 15, *Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo*, su B.U.R., 16 luglio 2007, n. 29, suppl. Ord. n. 2, 19 luglio 2007, n. 2.

normativa regionale²⁹. Solo con la nuova l. reg. 1 ottobre 2015, n. 27³⁰, che ha abrogato la precedente legge regionale n. 15 del 2007, la quale rimane tuttavia in vigore per i procedimenti amministrativi pendenti, fino alla relativa conclusione, ha finalmente e definitivamente introdotto in maniera completa il sistema della SCIA.

Altre Regioni, invece, hanno adeguato la propria disciplina al regime della SCIA in tempi più brevi. Così ad esempio la Regione Marche, già con l. reg. 29 aprile 2011, n. 7³¹, all'art. 34 aveva disposto la modifica dell'articolo 59 della l. reg. 11 luglio 2006, n. 9³², il quale attualmente prevede, al comma 1, che l'apertura di un'agenzia di viaggi e turismo debba avvenire attraverso la presentazione della SCIA al Comune competente per territorio, o tramite il SUAP (Sportello Unico per le Attività Produttive) ove esistente. Così anche la Regione Friuli Venezia Giulia, con l. reg. 4 aprile 2013, n. 4³³, ha modificato l'articolo 40 della l. reg. 16 gennaio 2002, n. 2³⁴ introducendo il regime della SCIA per le agenzie di viaggio; nonché la Regione Abruzzo con l. reg. 29 novembre 2011, n. 44³⁵ che ha modificato la l. reg. 12 gennaio 1998, n. 1³⁶; ed ancora la regione Veneto con l. reg. 14 giugno 2013 n. 11, art. 38³⁷.

4. L'adattamento delle singole leggi regionali al sistema semplificato della SCIA per l'apertura delle agenzie di viaggi e turismo ha avuto ripercussioni anche sulle eventuali ed ulteriori fasi dell'attività, successive all'apertura, quali l'apertura di succursali, filiali o punti vendita. Secondo una logica di continuità con il procedimento di semplificazione, avviato a livello comunitario con la direttiva 2006/123/CE, introdotto nell'ordinamento nazionale attraverso il d. lgs. n. 59 del 2010, a cui le Regioni hanno dato seguito, come visto, con tempi o modi eterogenei, se per l'apertura dell'agenzia ormai è sufficiente la SCIA,

²⁹ Ciò sul presupposto secondo il quale l'articolo 19 della l. n. 241 del 1900, che disciplina la procedura e le condizioni per la presentazione della SCIA, sia «riconducibile alla tutela una concorrenza e ai livelli essenziali delle prestazioni».

³⁰ L. reg. Lombardia, 1 ottobre 2015, n. 27, *Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo*, su B.U.R., 2 ottobre 2015, n. 40.

³¹ L. reg. Marche, 29 aprile 2011, n.7, *Attuazione della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011*, su B.U.R., 12 maggio 2011, n. 41.

³² L. reg. Marche, 11 luglio 2006, n. 9, *Testo unico delle norme regionali in materia di turismo*, su B.U.R., 20 luglio 2006, n. 73.

³³ L. reg. Friuli Venezia Giulia, 4 aprile 2013, n. 4, *Incentivi per il rafforzamento e il rilancio della competitività delle microimprese e delle piccole e medie imprese del Friuli-Venezia Giulia e modifiche alle leggi regionali n. 12/2002 e n. 7/2011 in materia di artigianato e alla legge regionale n. 2/2002 in materia di turismo*, su G.U. 3ª Serie Speciale – Regioni, 8 giugno 2013, n. 23 e B.U.R., 10 aprile 2013, n. 15.

³⁴ L. reg. Friuli Venezia Giulia, 16 gennaio 2002, n. 2, *Disciplina organica del turismo*, su B.U.R., 18 gennaio 2003, n. 3.

³⁵ L. reg. Abruzzo, 29 novembre 2011, n. 44, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009. (Legge Comunitaria regionale 2011)*, su B.U.R., 30 dicembre 2011, n. 82.

³⁶ L. reg. Abruzzo, 12 gennaio 1998, n. 1, *Nuova normativa sulla disciplina delle agenzie di viaggio e turismo e della professione di direttore tecnico*, su B.U.R., 6 febbraio 1998, n. 1.

³⁷ L. reg. Veneto, 14 giugno 2013, n. 11, *Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto*, su B.U.R., 18 giugno 2013, n. 51.

allora lo stesso dovrebbe valere anche per l'apertura di succursali, filiali e punti vendita.

Tale conclusione è suffragata dalla stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato che, con atto di segnalazione n. 8 del 3 novembre 1997, ha ritenuto non necessario «riprodurre il procedimento di verifica dei requisiti in relazione ai singoli punti di erogazione del servizio che l'impresa intende realizzare»³⁸, nonché dalla stessa Corte Costituzionale, che ha confermato e ampiamente argomentato la validità di tali conclusioni, dichiarando incostituzionali quelle disposizioni contenute nelle leggi regionali, che di volta in volta sono state sottoposte al suo giudizio di legittimità, che assoggettavano ad autorizzazione le filiali, le sedi periferiche, o altre articolazioni territoriali delle agenzie di viaggio³⁹.

³⁸ Autorità garante della concorrenza e del mercato, Atto di segnalazione n. 108 del 6 novembre 1997, nel quale si legge quanto segue: «una volta accertato che una determinata impresa possiede i requisiti richiesti per lo svolgimento dell'attività di agenzia di viaggio e turismo, non occorre, ai fini di tutela dei consumatori, riprodurre il procedimento di verifica dei requisiti in relazione ai singoli punti di erogazione del servizio che l'impresa intende realizzare».

³⁹ Si veda a riguardo la pronuncia della Corte Costituzionale del 6 novembre 1998, n. 362, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, l. reg. Lombardia n. 27 del 1996, per contrasto con gli artt. 117, 120 e 41 Cost. La Corte afferma che la norma che assoggetta ad autorizzazione le filiali, le sedi periferiche, o altre articolazioni territoriali delle agenzie di viaggi, contrasta con la norma di principio contenuta nell'art. 9, legge n. 217 del 1983 (e, per questa via, con l'art. 117 Cost.), dalla quale «emerge una configurazione unitaria delle agenzie», come imprese, ai sensi degli artt. 2082 e 2555 c.c.; nonché con l'art. 120 Cost. «che impedisce alle Regioni di porre ostacoli allo svolgimento delle attività professionali e vieta alle Regioni stesse di negare alle agenzie di viaggio che abbiano ottenuto l'autorizzazione in altre Regioni la natura di imprese e la loro vocazione ad intrattenere rapporti con una utenza non territorialmente limitata»; e contrasta altresì con l'art. 41 Cost., in base al quale «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 di una stessa Regione o anche oltre i confini di questa, è espressione della libertà organizzativa dell'imprenditore ed è affidata esclusivamente alle sue valutazioni» (Cort. Cost. 6 novembre 1998, n. 362 su *Foro italiano*, n.1, 1999, pp. 42 ss.). L'elemento del contrasto con la libertà di iniziativa economica, di cui all'art. 41 Cost., ricorre altresì in altre sentenze come nel caso della sentenza del 24 ottobre 2001, n. 339, in cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le norme delle leggi regionali della Regione Abruzzo del 12 gennaio 1999, n. 1 e della Regione Veneto del 30 dicembre 1997, n. 44, che continuavano a considerare le succursali delle agenzie di viaggi come imprese anziché come articolazioni dell'impresa, ha altresì dichiarato illegittima la voce 23 della tariffa allegata al d. lgs. 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 territorialmente competente, in quanto impedisce all'imprenditore di «calibrare le dimensioni dell'impresa in relazione alle opportunità di mercato» in palese contrasto, dunque, con l'art. 41 Cost. (Corte Cost. 24 ottobre 2001, n. 339, in *Foro italiano*, n.1, 2002, pp. 9 ss.). Si pensi, ancora, alla sentenza della Corte Costituzionale del 13 marzo 2001, n. 54 che dichiara illegittimo l'art. 6, comma 1, l. reg. Sardegna del 13 luglio 1988, n. 13, nella parte in cui subordina l'apertura di succursali e filiali delle agenzie di viaggio e turismo al conseguimento di autorizzazione dell'assessore regionale del turismo, con le modalità e condizioni stabilite per l'apertura delle agenzie (Corte Cost. 13 marzo 2001, n. 54). Sull'illegittimità delle norme che assoggettano ad autorizzazione le filiali, le sedi periferiche, o altre articolazioni territoriali delle agenzie di viaggio per contrasto con la libera iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. v. *amplius*, F. SALMONI, *Quando la concorrenza diventa il limite della libertà d'impresa. La Corte si pronuncia ed il mercato entra nella Costituzione*, in *Il Foro italiano*, n. 1, 2000, pp. 412 ss.; L. RIGHI, "Libertà d'impresa turistica e filiali di agenzia: la Corte Costituzionale (di nuovo) alle prese con la disciplina regionale", in *Diritto del turismo*, n. 4, 2004, pp. 356 ss. Si veda altresì Corte Cost. 10 maggio 2002, n. 190. Per un'approfondita analisi sulle argomentazioni adottate dalla Corte nelle citate sentenze a supporto di quanto affermato sul punto, v. altresì M. MALO e A. PERINI, "Agenzie di viaggio e turismo", in *id.*, *Manuale di diritto del turismo*, cit., p. 166.

Così come avvenuto per l'adeguamento delle leggi regionali al processo di semplificazione, che ha sostituito la presentazione della SCIA al rilascio dell'autorizzazione, allo stesso modo le Regioni, non direttamente coinvolte nelle vicende giudiziarie, si sono adeguate, con tempistiche eterogenee, alla disciplina derivante dall'esito dell'intervento del giudice delle leggi, che definitivamente ha sottratto le filiali, le succursali e i punti vendita delle agenzie di viaggio dalla presentazione della SCIA. Alcune Regioni⁴⁰, tra cui la Regione Marche⁴¹, hanno così tempestivamente sostituito alla SCIA, la presentazione di una «comunicazione» all'ente locale competente per territorio, ovvero all'autorità del territorio in cui sono ubicati e all'autorità a cui è stata inviata la segnalazione di inizio attività. Altre Regioni hanno invece atteso un irragionevole esteso lasso di tempo prima di conformarsi al regime della comunicazione, come la Regione Piemonte⁴², ad esempio, che ha operato a lungo in contrasto con le pronunce della Corte Costituzionale⁴³, per poi adattare la propria disciplina al regime della comunicazione solo con l. reg. 30 dicembre 2009, n. 38⁴⁴.

In conclusione, l'apertura di filiali, succursali ed altri punti vendita delle agenzie di viaggio, già legittimate ad operare per effetto della SCIA, non è soggetta a segnalazione certificata autonoma, ma ad una mera «comunicazione».

In merito alla disciplina della comunicazione era stata sollevata questione di legittimità, con riferimento alla l. reg. Marche 24 giugno 1997, n. 41 che, a seguito dell'intervento modificativo della l. reg. Marche 14 febbraio 2000, n. 8, disponeva, appunto, tale adempimento per le filiali, succursali o punti vendita

⁴⁰ Così art. 7, comma 9, l. reg. Liguria n. 28 del 1997, come sostituito dalla l. reg. n. 33 del 1999; art. 5, comma 6, l. reg. Marche n. 41 del 1997, come sostituito dalla l. reg. n. 8 del 2000; art. 84, comma 5, l. reg. Toscana n. 42 del 2000, che ha abrogato la l. reg. Toscana n. 16 del 1994; art. 6, comma 6, l. reg. Lazio n. 10 del 2000, che ha abrogato la l. reg. Lazio n. 63 del 1984.

⁴¹ Art. 5, comma 6, l. reg. Marche, 24 giugno 1997, n. 41, *Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo*, come sostituito dalla l. reg. Marche, 14 febbraio 2000, n. 8, su B.U.R., 24 febbraio 2000, n. 19, *Modifiche ed integrazioni alle Leggi regionali 12 agosto 1994, n. 31 sulle strutture extra-alberghiere e 14 luglio 1997, n. 41 sull'attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo*, secondo cui «L'apertura di succursali, filiali e punti informativi situati nella stessa località della sede principale o in altre località della regione, è soggetta a comunicazione».

⁴² L. reg. Piemonte, 30 marzo 1988, n. 15. *Disciplina delle attività di organizzazione ed intermediazione di viaggi e turismo*, su B.U.R., 6 aprile 1988, n. 14 e successive modifiche.

⁴³ Così M. MALO e A. PERINI, "Agenzie di viaggio e turismo", in *id.*, *Manuale di diritto del turismo*, cit., p. 169, i quali fanno notare come nel caso della Regione Piemonte, essa, in luogo di una revisione normativa abbia adottato una circolare, Circ. Pres. Reg. 11 maggio 1999, n. 5/TUS, con la quale distingue filiali o succursali configurabili come semplici articolazioni organizzative dell'agenzia da quelle che si caratterizzano per una autonomia gestionale, tecnica, richiedendo per l'apertura delle prime la SCIA, mentre per l'apertura delle seconde il provvedimento autorizzatorio, rilevando come tale criterio fosse in contrasto con le pronunce della Corte Costituzionale a riguardo.

⁴⁴ L. reg. Piemonte, 30 dicembre 2009, n. 38, *Disposizioni di attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi del mercato interno*, su B.U.R., 7 gennaio 2010, n. 1. L'art. 8 della legge ha modificato l'art. 3 della l. reg. n. 15 del 1988, introducendo contestualmente il regime della SCIA per l'apertura delle agenzie di viaggio e l'obbligo di comunicazione per l'apertura di filiali, succursali e punti vendita.

delle agenzie di viaggi e turismo. La Corte Costituzionale, con sentenza del 30 dicembre 2003, n. 375⁴⁵, chiarisce che la comunicazione non è assimilabile alla SCIA, in quanto «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». La comunicazione, in altre parole, è perfettamente legittima in quanto è giustificata dall'esigenza, e svolge la funzione, di informare la pubblica amministrazione dell'attività d'impresa dell'agenzia di viaggi.

⁴⁵ Cort. Cost., 30 dicembre 2003, n. 375, in *Foro. it.*, 2004, I, p. 657. Sul punto v. anche Cort. Cost., 30 dicembre 2003, n. 375, con nota di A. BONOMO, "Potestà legislativa regionale e limiti alla libertà di circolazione: la Corte costituzionale torna sull'art. 120 Cost.", in *Giurisprudenza italiana*, n.6, 2004, p. 1273; nonché Cort. Cost., 30 dicembre 2003, n. 375 con nota di L. RIGHI, *Libertà d'impresa turistica e filiali di agenzia: la Corte Costituzionale (di nuovo) alle prese con la disciplina regionale, cit.*, p. 356 ss.