

Sent. 26/01/99 n.680

REGIONE

Toscana - Attivita' di agenzia di viaggi e turismo -
Autorizzazione amministrativa - Necessita' - Limiti.

CODICI

COS 41/00;
COS 117/00;

LEGGI

D.L.LT. n. 392 23/11/1991 art. 2
L.R. n. 51 17/11/1986 art. 2
L.R. n. 51 17/11/1986 art. 6
L.R. n. 51 17/11/1986 art. 21
L. n. 217 17/05/1983 art. 5
L. n. 217 17/05/1983 art. 6
L. n. 217 17/05/1983 art. 9
L. n. 1084 27/12/1977
D.P.R. n. 616 24/07/1977 art. 19

VOCE

REGIONE

SOMMARIO

Toscana
Turismo

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE I CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sig.ri Magistrati:

Dott. Alfredo	ROCCHI	Presidente
Dott. Giovanni	LOSAVIO	Consigliere
Dott. Ugo Riccardo	PANEBIANCO	Consigliere
Dott. Francesco Maria	FIORETTI	Consigliere
Dott. Francesco	FELICETTI	Rel. Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

PROVINCIA DI FIRENZE, in persona del Presidente pro tempore,
elettivamente domiciliato in ROMA VIA OTTORINO LAZZARINI 19, presso
l'avvocato G. PIZZUTI, rappresentato e difeso dall'avvocato ATTILIO
MAUCERI, giusta mandato in calce al ricorso;

- ricorrente -

contro

HOTEL RIVOLI Srl, in persona del legale rappresentante pro tempore,
elettivamente domiciliato in ROMA VIA FONTANELLA BORGHESE 60, presso
l'avvocato ROTILI C. A., rappresentato e difeso dall'avvocato ANTONIO
NACCARATO, giusta delega a margine del controricorso;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 916/96 della Pretura di FIRENZE, depositata il
25/05/96;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del
23/09/96 dal Consigliere Dott. Francesco FELICETTI;

udito per il ricorrente, l'Avvocato Pizzuti, con delega, che ha
chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito per il resistente, l'Avvocato Rotili, con, delega, che ha
chiesto il rigetto del ricorso;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott.
Raffaele CENICCOLA che ha concluso per il rigetto del ricorso.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1 La s.r.l. Hotel Rivoli, con ricorso 12 giugno 1993 alla Pretura
di Firenze, proponeva opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione n.
103/93 del 5 maggio 1993 della Provincia di Firenze, notificata il
14 maggio 1993, con la quale le era stato ordinato il pagamento della

sanzione pecuniaria amministrativa di lire 6.000.000, in relazione alla violazione dell'art. 21, comma 1, della legge regionale della Toscana n. 51 del 1986 per avere svolto attivita' di agenzia di viaggi senza la prescritta autorizzazione. La societa' opponente esponeva che essa, unitamente ad altre imprese alberghiere di Siena, Venezia e Roma, aveva dato vita a una pubblicazione periodica e che sul numero di settembre del 1992 di questa, aveva proposto agli agenti di viaggio una iniziativa, denominata "super Firenze", offrendo un pacchetto di soggiorno a Firenze, comprendente due pernottamenti in albergo, prima colazione, cena in locale tipico, e mezza giornata di visita in citta', con autobus e guida. In relazione a tale ultimo servizio la Provincia di Firenze aveva riscontrato la violazione dell'art. 21 della legge regionale n. 51 del 1986, irrogando la su detta sanzione di lire 6.000.000. Con l'atto di opposizione la s.r.l. opponente deduceva che la violazione contestata non sussisteva, essendo l'offerta rivolta in via esclusiva agli agenti di viaggio, ai quali esclusivamente era inviata la pubblicazione, e che il servizio in discussione era marginale rispetto all'offerta e doveva quindi ritenersi prestato in modo non professionale e senza scopo di lucro, tanto piu' che la visita della citta' era stata affidata ad un'agenzia di viaggio, che l'aveva organizzata e che per questo era stata retribuita. Chiedeva, pertanto, l'annullamento dell'ingiunzione. In subordine chiedeva la riduzione della sanzione irrogata.

La Provincia di Firenze si costituiva chiedendo che l'opposizione fosse dichiarata inammissibile, in quanto non era stata opposta anche l'ordinanza n. 103/93 con la quale era stato ordinato alla ricorrente di cessare l'attivita' di agenzia di viaggio. Ne chiedeva comunque il rigetto, essendo irrilevante che la pubblicazione e l'offerta fossero rivolte esclusivamente agli agenti di viaggio e che l'attivita' contestata fosse occasionale, deducendo che nel caso di specie vi era stato scopo di lucro e che il fatto era grave, essendo stato il programma divulgato fra oltre 7.000 agenzie di viaggi.

Il Pretore di Firenze, con sentenza 25 maggio 1996, accoglieva l'opposizione e annullava l'ordinanza opposta.

Avverso tale sentenza ricorre la Provincia di Firenze, prospettando un unico motivo di gravame. L'Hotel Rivoli s.r.l. resiste con controricorso. Entrambe le parti hanno depositato memoria.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1 Con l'unico motivo di ricorso si deduce la violazione dell'art. 2 del D.Lgs. n. 392 del 1991; della legge regionale della Toscana n. 51 del 1986; della Convenzione internazionale relativa ai contratti di viaggio ratificata con legge n. 1084 del 1977, nonche' l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione.

Si osserva al riguardo che il Pretore ha accolto l'opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione irrogativa della sanzione alla societa' opponente in relazione all'esercizio abusivo di attivita' di agenzia turistica, per avere divulgato su una pubblicazione destinata in via esclusiva agli agenti di viaggio l'offerta di un pacchetto comprensivo di soggiorno nell'albergo da essa esercitato in Firenze e di una visita guidata di mezza giornata nella citta', sotto il profilo che l'attivita' sanzionata con l'ingiunzione era unicamente l'offerta di tale visita guidata, la quale di per se' non aveva motivo di lucro ed era stata organizzata da un'agenzia turistica a cio' autorizzata, pagata dalla societa' opponente per tale servizio. Secondo la Provincia ricorrente, il Pretore avrebbe errato nel ritenere l'infrazione insussistente perche' l'offerta della visita guidata non aveva scopo di lucro, giacche' l'offerta del "pacchetto" su detto, comprensivo di pernottamento e visita guidata, secondo le norme indicate nel motivo, rientrerebbe nel concetto di organizzazione di viaggi e soggiorni, riconnettendosi comunque il lucro all'insieme del pacchetto, essendo irrilevante che la visita

turistica di per se' non sia produttiva di lucro per l'organizzatore del pacchetto. Irrilevante sarebbe poi la circostanza che la visita guidata fosse stata organizzata da un'agenzia turistica, giacche' sia l'organizzazione diretta di servizi, sia l'intermediazione fra produttori e utilizzatori di detti servizi costituisce attivita' di agenzia di viaggio, a norma dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 51 del 1986, e secondo la provincia ricorrente l'opponente avrebbe sia organizzato il pacchetto turistico, sia svolto attivita' di intermediazione fra il produttore del servizio e gli agenti di viaggio.

2 Il ricorso e' infondato.

Va premesso che l'art. 41 della Costituzione sancisce il principio secondo il quale "l'iniziativa economica privata e' libera" e limitazioni ad essa possono derivare unicamente dalla necessita' di assicurare che non si svolga "in contrasto con l'utilita' sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla liberta', alla dignita' umana", mentre controlli e programmi possono essere stabiliti con legge affinche' "l'attivita' economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". Ne deriva che qualunque legge, statale o regionale, che disciplini l'esercizio di singole attivita' che siano esplicazione della liberta' di iniziativa economica, deve essere interpretata alla luce del principio, che esclude possano essere imposte limitazioni e controlli che non siano diretti al perseguimento delle finalita' anzi dette, espressamente indicate dalla Costituzione, frapponendosi ostacoli ingiustificati a quella liberta', costituzionalmente garantita.

Il ricorso in esame riguarda i limiti posti legislativamente alle imprese autorizzate allo svolgimento dell'attivita' alberghiera, in relazione ai servizi che possono organizzare ed offrire sul mercato turistico a mezzo di agenzie di viaggio. In particolare se le imprese alberghiere possano offrire agli agenti di viaggio pacchetti cumulativi di soggiorno in albergo e visite guidate della citta', organizzate da un'agenzia di viaggio.

L'Amministrazione ricorrente deduce che cio' sarebbe vietato nella Regione Toscana, dalla legge regionale n. 51 del 1986, che disciplina le attivita' di organizzazione di viaggi, riservandola alle agenzie di viaggio e turismo, tenuto conto anche di quanto stabilito dalla normativa ulteriormente citata nel motivo. Questa tesi deve ritenersi errata.

La legge regionale n. 51 del 1986, all'art. 2, ha stabilito al primo comma che "sono agenzie di viaggio e turismo le imprese che svolgono congiuntamente o disgiuntamente le seguenti attivita': a) produzione e organizzazione di viaggi e soggiorni per singole persone o per gruppi, con o senza vendita diretta; b) vendita di viaggi e soggiorni prodotti e organizzati per singole persone o per gruppi, da altre agenzie." Ha stabilito poi al terzo comma, tra l'altro, che rientra nelle attivita' delle agenzie di viaggio e turismo anche "l'organizzazione di escursioni individuali o collettive e visite guidate di citta' con ogni mezzo di trasporto". Dette attivita' sono soggette ad autorizzazione amministrativa ai sensi dell'art. 6 della legge regionale e l'art. 21 - applicato nel caso di specie - prevede una sanzione amministrativa a carico di "chiunque intraprenda o svolga, in forma continuativa o occasionale, le attivita' di organizzazione e di intermediazione di cui all'art. 2, senza avere ottenuto la prescritta autorizzazione".

Trattasi di normativa emanata ai sensi dell'art. 117 Cost. in materia nella quale alle regioni ordinarie e' attribuita potesta' legislativa concorrente, esercitata in correlazione con i principi stabiliti dalla legge statale n. 217 del 1983 (legge quadro per il turismo), che li ha dettati sia con riferimento alle "imprese turistiche", sia con riferimento alle "agenzie di viaggio e di turismo". Secondo la legge n. 217 sono imprese turistiche (art. 5)

"quelle che svolgono attivita' di gestione di strutture ricettive ed annessi servizi turistici" e sono "strutture ricettive" (art. 6), tra l'altro, gli alberghi, definiti come "esercizi ricettivi aperti al pubblico, a gestione unitaria, che forniscono alloggio, eventualmente vitto ed altri servizi accessori, in camere ubicati in uno o piu' stabili o in parti di stabili". L'esercizio dell'attivita' alberghiera e' subordinato a licenza comunale (art. 19 della legge n. 616 del 1977). Secondo detta legge (art. 9), sono invece agenzie di viaggio e turismo, soggette ad autorizzazione regionale, "le imprese che esercitano attivita' di produzione, organizzazione di viaggi e soggiorni, intermediazione nei predetti servizi, o anche entrambe le attivita'".

Successivamente e' stato emanato in materia il decreto legislativo 23 novembre 1991, n. 392, che nel dare esecuzione alla direttiva comunitaria n. 470 del 1982, concernente tra l'altro la liberta' di stabilimento e la libera prestazione di servizi da parte degli agenti di viaggio e di turismo, ha ridefinito le agenzie di viaggio e turismo nel senso che esse sono imprese che esercitano attivita' di produzione, organizzazione, presentazione e vendita, a forfait o a provvigione, di elementi isolati o coordinati di viaggi e soggiorni, ovvero attivita' di intermediazione nei predetti servizi, o anche entrambe le attivita'", ribadendo che il relativo esercizio e' subordinato ad autorizzazione regionale. Estranea al tema e', invece, la legge n. 1084 del 1977, menzionata nel ricorso, che disciplina il "contratto di viaggio" e non le agenzie di viaggio.

Nel quadro della su detta normativa statale, la legge regionale da applicarsi al caso di specie, anche tenendo conto del sopravvenuto decreto legislativo n. 392 del 1991, interpretata in relazione alla sua ratio e nello spirito della tutela della liberta' di iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost., deve considerarsi diretta a prescrivere l'autorizzazione amministrativa per l'esercizio delle agenzie di viaggio e turismo, aventi ad oggetto le attivita' sopra indicate, al fine di evitare che possano essere esercitate da soggetti che non offrano al pubblico le necessarie garanzie, mentre non puo' considerarsi diretta a limitare l'offerta, l'erogazione e la reclamizzazione dei servizi alberghieri, principali ed accessori, da parte delle imprese specificamente autorizzate ad esercitare l'attivita' alberghiera. Ne consegue che, ove le attivita' indicate nella legge regionale n. 51 del 1986, come modificata dal sopravvenute decreto legislativo n. 392 del 1991, costituiscono contenuto principale o accessorio di attivita' di impresa alberghiera, il relativo esercizio da parte ditale imprese non e' soggetto all'autorizzazione prevista dall'art. 6 di detta legge regionale, la quale deve ritenersi non si riferisca ne' all'organizzazione di "soggiorni" da parte delle imprese alberghiere - il cui oggetto specifico e' proprio l'offerta del soggiorno, con l'organizzazione delle struttura a cio' necessarie - ne' all'offerta di servizi accessori al soggiorno, tra i quali rientrano, fra gli altri, quelli diretti a facilitare il cliente nell'accedere al complesso delle prestazioni organizzate sul territorio, da soggetti a cio' autorizzati, in relazione all'esercizio delle attivita' turistiche, tra le quali va compresa la prenotazione e la vendita di giri turistici, organizzati da soggetti autorizzati, della citta' nella quale l'albergo sia ubicato.

All'affermazione ditale principio consegue che il titolare di un esercizio alberghiero regolarmente autorizzato, mentre, in mancanza di specifica autorizzazione, non puo' organizzare giri turistici della citta' in cui l'esercizio e' ubicato, non potendosi fare rientrare una simile attivita' fra quelle accessorie all'esercizio dell'attivita' alberghiera, puo' invece vendere direttamente, senza la necessita' di una specifica autorizzazione, ai propri clienti, giri turistici della citta' nella quale l'esercizio sia ubicato e quindi puo', a maggior ragione, come 4 e' avvenuto nel caso di

specie, offrire a mezzo di inserzioni pubblicitarie, ad agenzie turistiche, a scopo promozionale, unitamente e cumulativamente al soggiorno in albergo, il servizio accessorio della vendita contestuale, a prezzo di costo, del tour della citta' organizzato da un'agenzia turistica autorizzata.

Ne deriva che il ricorso va rigettato per l'assorbente ragione che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, l'attivita' in relazione alla quale era stata emessa l'ordinanza-ingiunzione non era sanzionabile alla stregua della legge regionale n. 51 del 1986.

La parte ricorrente, in conseguenza della soccombenza, va condannata al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, che si liquidano quanto agli onorari nella misura di lire due milioni.

P.Q.M

La Corte di cassazione

Rigetta il ricorso e condanna la Provincia di Firenze al pagamento delle spese del giudizio, in favore della s.r.l. Hotel Rivoli, nella misura di lire due milioni per onorari e di lire centomila per spese vive.

Così' deciso in Roma il 23 settembre 1998 nella Camera di consiglio della prima sezione civile.

DEPOSITATA IN CANCELLERIA, 26 GEN. 1999