

**ECC.MO SIGNORE PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

**Ricorso straordinario ex art. 8 D.P.R. n. 1199/1971**

**Per A.I.A.V.** (Associazione Italiana Agenti di Viaggio), P.I.: 97781580010, con sede a (10152) Torino, Corso Regio Parco 15, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, Sig. Avataneo Fulvio, C.F.: [REDACTED]; per la [REDACTED], corrente a [REDACTED], via [REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, [REDACTED], C.F.: [REDACTED]; per la [REDACTED], P.I.: [REDACTED], corrente a [REDACTED], via [REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, [REDACTED], C.F.: [REDACTED], per la [REDACTED], P.I.: [REDACTED], corrente a [REDACTED], via [REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, Sig. [REDACTED], C.F.: [REDACTED]; per la [REDACTED], P.I.: [REDACTED], corrente a [REDACTED], via [REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, [REDACTED], C.F.: [REDACTED]; per la [REDACTED], P.I.: [REDACTED], corrente a [REDACTED], via [REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, [REDACTED], C.F.: [REDACTED], tutti rappresentati e difesi, giuste procure in calce al presente atto, dall'Avv. Virgilio Golini del Foro di Pescara, CF: GLNVGL65M30C632E ed elettivamente domiciliati a (65122) Pescara presso lo studio di questi in Via Nicola Fabrizi n. 185 e presso l'indirizzo PEC: virgilio.golini@ordineavvocatipescarapec.it, come da

Reginde-Registri di Giustizia (per le comunicazioni di segreteria relativi a questo giudizio si indicano rispettivamente l'indirizzo fax e l'indirizzo Pec dell'Avv. Golini: 085.4226105 - virgilio.golini@ordineavvocatipescarapec.it)

**- ricorrenti-**

**contro:**

- il **Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo (MIBACT)**, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede a (00187) Roma, Via del Collegio Romano n. 27;
- il **Ministero dell'Economia e delle Finanze**, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede a (00187) in Roma, Via XX Settembre n. 97;
- la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente *pro-tempore*, con sede a (00187) Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370;

**-Amministrazioni resistenti-**

e per quanto possa occorrere:

**contro:**

- la **Camera dei Deputati**, in persona del Presidente *pro-tempore*, con sede a (00186) Roma, Piazza del Parlamento n. 24;
- il **Senato della Repubblica**, in persona del Presidente *pro-tempore*, con sede a (00186) Roma, Piazza Madama;

**-altre Amministrazioni resistenti-**

**per l'annullamento, previa sospensiva e concessione di misura cautelare, dei decreti direttoriali del MIBACT del 9 novembre 2020 e del 9 dicembre 2020, dettati in attuazione del DM del 12 agosto 2020**

nello specifico:

- del Decreto del Ministro dei Beni Culturali del 12 agosto 2020 (contenente disposizioni applicative per il riparto delle risorse del fondo di cui all'art. 182, comma I, del decreto legge del 19 maggio 2020, n. 34, destinate al ristoro di agenzie di viaggio);
- del Decreto del Ministro dei Beni Culturali del 12 agosto 2020 (contenente disposizioni applicative per il riparto delle risorse del fondo di cui all'art. 182, comma I, del decreto legge del 19 maggio 2020, n. 34, destinate al ristoro di agenzie di viaggio), per quanto di interesse e nella parte in cui (agli articoli 2 e 3) detta criteri generici, ingiusti di assegnazione e di ripartizione delle risorse a favore dei vari beneficiari in modo altrettanto generico individuati;
- dei relativi allegati, atti presupposti e successivi e connessi, compresi i precedenti e successivi decreti, gli atti di alta amministrazione precedenti e successivi, concernenti gli aiuti a fondo perduto per le Agenzie di Viaggio ed i *tour operators* e i relativi criteri di ripartizione;

### **FATTO**

La pandemia di “Covid-19” ha, purtroppo, colpito duramente, pressoché senza distinzioni, svariati settori economici della nostra società.

Tuttavia, tra quelli più colpiti e penalizzati da tale emergenza sanitaria, c'è sicuramente il settore delle agenzie di viaggio; che a causa delle perduranti restrizioni imposte agli spostamenti tra città, regioni e nazioni, ha subito, nell'anno 2020, un azzeramento, di fatto, totale del proprio giro d'affari e quindi dei propri profitti.

In ragione di ciò, lo Stato italiano si è operato, con decreto legge del 19 maggio 2020, n. 34 (poi convertito in legge n. del 17 luglio 2020, n. 77) a prevedere (all'art. 182, comma I) un fondo di dotazione di venticinque (25) milioni di Euro per sostenere economicamente le agenzie di viaggio.

In detto decreto legge si rinviava ad un successivo decreto del Ministro dei Beni culturali e del Turismo per l'indicazione delle modalità di ripartizione e di assegnazione delle risorse stanziato.

Tale decreto del Ministro dei beni culturali e del turismo è stato pubblicato, sul sito del Ministero dei Beni Culturali, il 12 agosto 2020.

Tuttavia agli articoli 2 e 3 del detto Decreto ministeriale (rubricati rispettivamente: *“Beneficiari”* e *“Presentazione delle domande ed assegnazione delle risorse”*) si dettano criteri assolutamente generici ed iniqui di ripartizione dei ristori a fondo perduto; in contrasto con logiche di correttezza ed equità, con il principio del *“nessuno deve rimanere indietro”* e del principio che lo Stato italiano è tenuto a sostenere, secondo principi di uguaglianza sostanziale e di effettiva concorrenza, la libertà di iniziativa economica privata.

Successivamente al detto Decreto del Ministro dei Beni Culturali e del Turismo, venivano, per quanto di interesse, emanati Decreti che determinavano un incremento delle misure di sostegno a favore delle agenzie di viaggio e degli operatori turistici.

In particolare con il Decreto del Ministero dei Beni Culturali, del 5 ottobre 2020, il fondo dei ristori per gli operatori del settore veniva rifinanziato con la somma di duecentoquaranta (240) milioni di euro.

Con il *c.d.* Decreto Legge del 28 ottobre 2020, n. 137, veniva stabilito un ulteriore finanziamento aggiuntivo di quattrocento (400) milioni di euro che ha portato il totale delle risorse stanziare a seicentosestantacinque (665) milioni di Euro.

Sono pervenute al Ministero per i beni culturali e per il turismo richieste per circa cinquecentoventicinque (525) milioni di euro.

Ad oggi, dette risorse non sono state ancora materialmente erogate a favore degli aventi diritto, nonostante il lasso di tempo trascorso ed il bisogno sempre più urgente da parte delle agenzie di viaggio.

Tuttavia dette risorse, secondo quanto previsto agli articoli 2 e 3 del Decreto del Mibact del 12 agosto 2020, verrebbero distribuite con criteri iniqui ed illegittimi; a danno delle agenzie di viaggio in possesso di tutti i requisiti di legge (e di regolarità fiscale) per l'esercizio legittimo, leale e concorrenziale della propria attività.

Pertanto il decreto del Ministro dei Beni Culturali e del Turismo, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 12 agosto 2020, è lesivo degli interessi legittimi collettivi e dei diritti dell'Associazione ricorrente e delle agenzie di viaggio ricorrenti e, pertanto, merita di essere annullato, unitamente a tutti gli atti presupposti, successivi, connessi e consequenziali; ciò alla stregua dei seguenti

## **MOTIVI DI DIRITTO**

### **IN VIA PRELIMINARE SULLA LEGITTIMAZIONE PROCESSUALI DELLE RICORRENTI**

In primo luogo si rileva la legittimazione dell'A.I.A.V. (Associazione

Italiana Agenti di Viaggio) a proporre il presente ricorso innanzi al Presidente della Repubblica; in quanto questa agisce a tutela degli interessi legittimi collettivi della categoria degli agenti di viaggio e al fine di ottenere una pronuncia giudiziale caducatoria avverso il Decreto del Ministro dei Beni Culturali del 12 agosto 2020.

In quanto con detto decreto vengono determinati criteri di assegnazione delle risorse a fondo perduto assolutamente ingiusti e che verrebbero a ledere gli interessi di categoria ad una ripartizione equa dei fondi stanziati.

Ugualmente è da reputarsi sussistente la legittimazione ad agire delle singole agenzie di viaggio ricorrenti che, da par loro, rappresentano un interesse singolo e differenziato (attuale e concreto, convergente con quello dell'Associazione degli Agenti di Viaggio, al pari ricorrente), ad una ripartizione legittima delle risorse stanziata dallo Stato italiano per gli operatori di settore.

A tal proposito si pone indirizzo della giurisprudenza amministrativa per il quale hanno legittimazione ad agire gli Enti esponenziali associativi che agiscono a tutela degli interessi legittimi collettivi di categoria, anche a prescindere da un'espressa previsione di legge in tal senso (così su tutte, in ultimo: Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, sentenza del 20 febbraio 2020, n. 6).

\*\*\*\*

#### **NEL MERITO:**

#### **I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 7 E SEGUENTI DELLA LEGGE DEL 7 AGOSTO 1990, N. 241 E S.M.I. OMESSA PARTECIPAZIONE**

**DEGLI INTERESSATI ALL'ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI  
IMPARZIALITÀ E TRASPARENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA DI CUI  
ALL'ART. 97 DELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA**

Il Decreto del Ministro per i Beni Culturali e per il Turismo (del 12 agosto 2020) è stato emanato senza alcuna valida interlocuzione con tutti i soggetti principalmente interessati a ricevere le misure di sostegno; ossia le agenzie di viaggio e tutte le associazioni rappresentative di categoria.

Quindi, in violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 e *s.m.i.*, né l'associazione ricorrente (A.I.A.V.), né le agenzie di viaggio ricorrenti sono mai state messe nelle condizioni di interloquire con il Ministro dei Beni Culturali nell'ambito del procedimento che ha portato all'emanazione del decreto del 12 agosto 2020 (in cui sono previsti i criteri di ripartizione dei ristori a fondo perduto).

Pertanto non c'è stata la giusta interlocuzione tra Pubblica Amministrazione e soggetti privati, diretti destinatari delle misure di sostegno e quindi si sono stabiliti criteri di ripartizione assolutamente iniqui e per nulla affatto rispondenti alla realtà economica ed imprenditoriale in cui operano le agenzie di viaggio in Italia.

Mentre, una giusta (e necessaria) partecipazione procedimentale dei soggetti interessati avrebbe certamente assicurato l'adozione di criteri di distribuzione delle risorse a fondo perduto conformi a legge e rispondenti alle esigenze reali del settore imprenditoriale che si deve economicamente ristorare.

In questo senso, la giurisprudenza amministrativa ha rilevato che la

partecipazione procedimentale è finalizzata, da un lato, all'effettiva e concreta realizzazione dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione ex art. 97 Cost., dall'altro alla corretta e giusta formazione della volontà provvedimento della Pubblica Amministrazione (in relazione agli interessi pubblici e privati da contemperare e da tutelare).

Di qui la primaria illegittimità degli atti impugnati.

\* \* \*

**II. ECCESSO DI POTERE PER ERRATA INDIVIDUAZIONE DEI PARAMETRI PER L'EROGAZIONE DEI RISTORI A FONDO PERDUTO. DIFETTO DI ISTRUTTORIA. ERRONEITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. IRRAZIONALITÀ. SVIAMENTO. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI UGUAGLIANZA SOSTANZIALE DI CUI ALL'ART. 3 DELLA COSTITUZIONE E DI SOLIDARIETÀ DI CUI ALL'ART. 2 DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE DEL DPR N. 633/1972 E DELLA LEGGE N. 217/1983**

Il decreto del Ministro per i beni culturali e per il turismo del 12 agosto 2020 prevede, all'art. 3, comma III, che l'ammontare del contributo sia determinato prendendo quale base di calcolo il parametro del "fatturato" delle agenzie di viaggio e dei soggetti aventi titolo per richiedere i ristori.

Tuttavia tale parametro si rivela essere del tutto erroneo, specie con riferimento alle agenzie di viaggio; le quali agiscono in un contesto commerciale in cui, ad esempio, lo stesso prodotto (*c.d.* pacchetto turistico) può essere acquistato (dai fornitori) e rivenduto (ai viaggiatori) con meccanismi che presentano enormi differenze nella modalità di fatturazione



finale.

Infatti è possibile adottare, anche dal punto di vista contabile-fiscale, diverse modalità per la gestione delle pratiche di acquisto e vendita dei pacchetti-viaggio, da parte delle agenzie turistiche.

Esemplificando, se si adotta il sistema della “c.d. commissionale” l’agenzia di viaggio effettua la prenotazione per il suo cliente di un pacchetto-viaggio del valore lordo di 1.000 Euro (ad esempio), sulla quale l’agente di viaggio ha un margine di guadagno 100 euro (10%). L’organizzatore materiale del viaggio (tour operator) emette un estratto conto non fiscale di 1.000,00 Euro.

L’Agenzia di viaggio incasserà 1.000 Euro dal cliente e ne verserà 900,00 euro all’organizzatore (tour operator) il quale emetterà un’autofattura di 100,00 euro che invierà all’agenzia di viaggi che provvederà a registrarla (e a dichiararla al Fisco) come fattura attiva di vendita (ciò per un importo effettivamente fatturato di 100,00 Euro; quale guadagno effettivo ricevuto dalla transazione commerciale).

Se si adotta il sistema del “c.d. netto”, l’agenzia di viaggio effettua la medesima prenotazione del pacchetto-viaggio per lo stesso identico valore, ma al netto; ossia non riceve dal tour operator l’estratto conto non fiscale, ma una *c.d. fattura 74ter* di 900,00 Euro (utilizzando sempre i riferimenti numerici presi sopra ad esempio), che registra tra le fatture passive di acquisto.

L’agenzia di viaggi incasserà 1.000,00 Euro dal cliente e ne verserà 900,00 al tour operator, ma sarà l’agenzia di viaggio ad emettere fattura finale al

cliente per un importo di 1.000,00 Euro in regime di *74ter*, registrandola tra le fatture attive di vendita; pur essendo il guadagno finale pari a 100,00 Euro ma con una fatturazione di 1.000,00 Euro.

Quindi, nei due casi presi ad esempio, l'agenzia di viaggio avrà sempre avuto un margine di guadagno di 100,00 Euro su una "pratica" di portata sempre uguale di 1.000,00 euro, ma considerata diversamente ai fini del ristoro di cui al Decreto del Mibact del 12 agosto 2020. Infatti:

- 1) nel primo caso l'agenzia di viaggio imputerà nel fatturato da ristorare una fattura di 100,00 euro, con quindi una bassa quota di ristoro, ma con un guadagno effettivo di 100,00 Euro;
- 2) nel secondo caso imputerà nel fatturato da ristorare una fattura di 1.000,00 euro, con una decisamente più alta quota di ristoro, ma con pur sempre un guadagno effettivo finale di 100,00 Euro;

Quindi con l'iniquo criterio di ristoro previsto dal comma III dell'art. 3 del Decreto del Mibact del 12 agosto 2020, si privilegeranno tutti gli operatori che a parità di vendite (e di guadagno reale) si siano avvalsi della *c.d.* fatturazione *74ter*<sup>1</sup>, con un ristoro commisurato non soltanto al guadagno effettivo, ma a quanto fatturato attivamente in maniera fittizia e senza una corrispondenza rispetto a quello effettivamente guadagnato.

Ciò tutto a discapito delle agenzie di viaggio che dichiarano, nel proprio fatturato, i guadagni effettivamente incassati dall'opera di intermediazione tra clienti e tour operator e dalla vendita del *c.d.* pacchetto-vacanza.

Trattasi pertanto, quello previsto dal comma III dell'art. 3 del Decreto del

---

<sup>1</sup> Molte agenzie di viaggio operano con tali modalità di fatturazione (*74ter* del D.p.r. n. 633/1972) senza la prescritta autorizzazione regionale; ciò in violazione anche dell'art. 9 (Rubr: "*Agenzie di viaggio e turismo*") della legge n. 217 del 17 maggio 1983

Mibact impugnato, di un calcolatore della quota di ristoro da attribuire agli aventi diritto, assolutamente iniquo.

Quindi si rende necessario l'annullamento del Decreto del Mibact impugnato e dei criteri di calcolo dei ristori di cui precipuamente al comma III dell'art. 3; con una pronuncia giudiziale (anche cautelare) che imponga, all'Amministrazione ministeriale, di dettare criteri di distribuzione dei ristori più equi e conformi al principio di uguaglianza sostanziale. Come ad esempio quello del reddito effettivamente dichiarato e prodotto dall'agenzia di viaggio (anche nell'esercizio precedente), da intendersi come indicatore (reale e sostanziale) dell'effettiva perdita economica subita<sup>2</sup> nel periodo di emergenza sanitaria rispetto al periodo precedente. È infatti da ritenere che lo spirito del dispositivo sia quello di ristorare agenzie di viaggio e *tour operators* delle perdite (ovvero dei mancati guadagni) patite a causa degli effetti della pandemia, perdite che si evincono semplicemente sottraendo dai ricavi (lordi) i costi della produzione: il rimanente è, appunto, la perdita (o mancato guadagno) che le agenzie di viaggio e i *tour operators* hanno finora patito.

In tal modo si parametrerebbe anche l'entità dell'aiuto statale all'effettiva perdita di reddito delle agenzie di viaggio; in conformità al principio di solidarietà che deve informare i rapporti tra Stato e cittadino/imprenditore in difficoltà<sup>3</sup>.

\* \* \*

### **III. ECCESSO DI POTERE PER ERRATA E GENERICA INDIVIDUAZIONE DEI**

---

<sup>2</sup> Dalle agenzie di viaggio e dai loro titolari.

<sup>3</sup> Economica e lavorativa.

**REQUISITI CHE DEVONO POSSEDERE I BENEFICIARI DEI RISTORI.**  
**ILLOGICITÀ E CONTRADDITTORIETÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA.**  
**VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI UGUAGLIANZA SOSTANZIALE DI CUI**  
**ALL'ART. 3 DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI**  
**CONCORRENZA E DI LIBERA INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA DI CUI**  
**ALL'ART. 41 DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE DELLA DIRETTIVA**  
**COMUNITARIA 2015/2302 E DEL D.L. N. 79/2011. VIOLAZIONE DEI**  
**PRINCIPI COMUNITARI IN MATERIA DI CONCORRENZA E DI AIUTI**  
**DELLO STATO ALLE IMPRESE IN DIFFICOLTÀ. VIOLAZIONE DEL**  
**PRINCIPIO DI LEGITTIMO AFFIDAMENTO. SVIAMENTO.**

Il decreto del MIBACT, oggi impugnato, all'art. 2, comma I, individua la platea dei beneficiari dei ristori a fondo perduto e al II comma (dell'art. 2) indica i requisiti di cui devono essere in possesso i detti beneficiari (oltre che anche le condizioni ostative per l'accesso ai ristori).

In particolare, per quel che concerne i requisiti che le agenzie di viaggio devono possedere in materia di obblighi di protezione in caso di insolvenza o fallimento, nonché di possesso di specifiche polizze assicurative a tutela dei consumatori (viaggiatori), non si desume (dal decreto) da quando devono essere questi posseduti. Se al momento della pubblicazione del decreto del MIBACT (ossia il 12 agosto 2020) o se al momento della presentazione delle istanze di ristoro (ossia il 9 ottobre 2020) da parte delle agenzie di viaggio e dai *tour operators*.

A fronte di tale incertezza, sarebbe ben possibile che, specie a riguardo delle obbligatorie garanzie dovute ai viaggiatori in caso di insolvenza o

fallimento, alcune agenzie di viaggio (anche da sempre) sprovviste alla data dell'emanazione del Decreto del MIBACT del 12 agosto 2020, se ne siano fornite di una successivamente ed entro il 9 ottobre 2020; proprio per presentare, appositamente, domanda di ristoro.

In assenza di una specifica regolamentazione e distinguo in merito si giungerebbe alla paradossale situazione che potrebbero giovare, ugualmente, dei ristori statali sia le agenzie di viaggio che hanno assunto, da sempre nella loro attività, tutte le garanzie a tutela dei consumatori, sia quelle agenzie che hanno operato sul mercato in maniera non corretta, in violazione delle disposizioni comunitarie in materia di pacchetti turistici (*come previste nella Direttiva Comunitaria 2015/2302 che ha modificato il D.L. del 23 maggio 2011, n. 79*), distorcendo, oltretutto, il sistema di (corretta) concorrenza commerciale.

Peraltro in tal modo, si viene anche a ledere il legittimo affidamento degli operatori economici a partecipare alle procedure pubbliche di attribuzione di contributi pubblici, in regime di uguaglianza sostanziale con gli altri operatori del settore. Non potendo subire le imprese che hanno effettivamente diritto agli aiuti statali, limitazioni quantitative della propria quota di ristoro per il fatto che si debbano ristorare anche soggetti che non hanno improntato, a criteri di trasparenza e di legittimità, la propria attività di impresa (a tal proposito: sul legittimo affidamento del concorrente ad una procedura, equa ed imparziale, di attribuzione di contributi pubblici anche *per obiter dicta*: Corte di Giustizia della Comunità Europea, Causa C-90/95 "*De Compte*"; Corte di Giustizia della Comunità Europea, sentenza del 3

maggio 1978, causa C - 12/77; Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 3536/2008; Cons. Stato, sez. V, sent. del 29 aprile 2019, n. 2720; Cons. Stato, sez. V, sent. del 22 novembre 2019, n. 7975).

Al pari, il requisito (per gli “aspiranti beneficiari” dei ristori) del non aver procedure concorsuali in corso (di cui alla lettera *b*) del comma II dell’art. 2 del decreto del Mibact del 12 agosto 2020) è ugualmente indeterminato e generico.

Sia perché si equiparano le varie procedure concorsuali, molto differenti tra di loro per conseguenze e per natura; mettendo, di fatto, sullo stesso piano una procedura di concordato preventivo con prosecuzione dell’attività di agenzia di viaggio, e un fallimento dell’impresa con interruzione definitiva di ogni attività.

Sia perché non si stabilisce se l’inizio della procedura concorsuale, a cui un’impresa di viaggio è sottoposta, debba essere riferita al 12 agosto (data di emanazione del Decreto del Mibact) o al 9 ottobre 2020 (termine ultimo di presentazione delle istanze di ristoro). O se il momento finale di chiusura della procedura concorsuale (come il concordato preventivo) con l’effettiva ripresa dell’attività di impresa debba essere riferita al 12 agosto o altrimenti al 9 ottobre.

Non trattasi di questioni di poco conto, in quanto a fronte di tali incertezze, potrebbero giovare dei ristori a fondo perduto, indistintamente, sia imprese ormai decotte che chiuderanno a breve la propria attività dopo aver incamerato i ristori, sia imprese che subiranno una procedura concorsuale (o daranno spontaneamente avvio ad una procedura di liquidazione della

propria attività) dopo aver incamerato i ristori; con una ingiustificabile equiparazione con imprese di viaggio effettivamente attive e che hanno, da sempre, adempiuto ai propri obblighi di legge e nei confronti dei propri fornitori.

Tanto che nell'ultimo "Temporary Framework" adottato dalla Commissione Europea, in data del 20 marzo 2020, si indicavano specifici requisiti selettivi che le imprese dovevano possedere per accedere ai ristori (emergenziali) di Stato; per evitare appunto che questi potessero servire a riparare a situazioni di crisi già precedenti all'emergenza sanitaria e non direttamente collegati o dipendenti da questa.

Inoltre con questi criteri, assolutamente generici ed ingiusti, di ripartizione dei ristori, di determinazione dei requisiti da possedere per accedervi, si determina anche un effetto *c.d.* "a pioggia" di distribuzione indiscriminata di denaro pubblico, ovvero di denaro degli stessi contribuenti italiani che patiscono economicamente gli effetti della situazione attuale.

Ciò peraltro con un progressivo aumento (con i decreti di ottobre 2020) delle risorse da attribuire soprattutto a favore dei grandi operatori turistici o delle principali reti di agenzie (*c.d.* network), che di fatto ha bloccato, per il momento, tutte le erogazioni in attesa delle dovute autorizzazioni europee; vertendosi pur sempre in materia di aiuti di Stato.

Quindi anche in questo caso il Decreto del MIBACT del 12 agosto 2020 (e i successivi decreti di ottobre 2020) è illegittimo, in quanto del tutto generico e non rispondente alle logiche comunitarie di tutela della libera concorrenza. Proprio perché è necessario che gli operatori economici concorrano sul

libero mercato in situazione di parità ed uguaglianza sostanziale, senza che ristori statali emergenziali possano trasformarsi in fattori distorsivi della concorrenza e a favore di concentrazioni di imprese che vengono a sfruttare, aggregandosi (anche fittiziamente ed occasionalmente), posizioni dominanti sul mercato. E senza che ristori di Stato vengano distribuiti “a cascata e per la maggior parte alle grandi reti network” delle agenzie di viaggio, a tutto detrimento delle agenzie di viaggio singole, impegnate concretamente nella realtà in cui vivono ed operano da sempre.

Anche sotto tali ulteriori aspetti, il Decreto del MIBACT del 12 agosto 2020, con tutti i relativi atti presupposti, consequenziali e connessi, sono illegittimi e meritano di essere annullati.

#### **IV. VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA LEGGE N. 241 DEL 1990 E S.M.I.**

##### **ECESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE. ILLOGICITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA. SVIAMENTO.**

Gli atti impugnati, ed in particolare il Decreto del Ministro dei Beni Culturali del 12 agosto 2020, sono privi di alcuna valida motivazione riguardo i criteri adottati per definire la platea dei beneficiari i ristori e per l'attribuzione di questi.

Tale difetto di motivazione, nelle scelte amministrative, è frutto peraltro degli errori compiuti a monte dalla P.A.; derivanti dalla mancata partecipazione procedimentale dei soggetti interessati, oltre che da rilevanti difetti (ed omissioni) nell'attività istruttoria compiuta.

Infatti l'Amministrazione ministeriale ha operato delle scelte del tutto errate; derivanti anche dal non aver interloquito con i soggetti interessati ai



ristori e prevedendo, in maniera del tutto immotivata, criteri generici nella ripartizione di questi; avulsi dalla realtà effettiva e dal *modus operandi* delle agenzie di viaggio.

A tal proposito la giurisprudenza amministrativa (anche recente del T.A.R. del Lazio<sup>4</sup>) ha affermato come le misure amministrative emergenziali debbano pur sempre essere istruite adeguatamente e quindi le relative scelte adottate necessariamente motivate. Proprio perché è fatto obbligo della Pubblica Amministrazione di motivare le proprie scelte da improntare a criteri di ragionevolezza, proporzionalità ed adeguato bilanciamento tra diritti ed interessi in gioco.

E anche qualora si volesse considerare il Decreto del Ministro dei Beni Culturali e del Turismo come atto di alta amministrazione, anche tale atto deve essere motivato; stante appunto la necessità, ex art. 3 della legge n. 241 del 1990, di dover rendere conto dell'adeguatezza delle scelte operate rispetto alle finalità e agli interessi che si vanno a soddisfare con l'atto amministrativo.

Ciò perché l'Autorità amministrativa è doverosamente tenuta al rispetto delle regole di legittimità formale e procedimentale che presiedono alla formazione dell'atto (così, tra le tante, in merito: T.A.R. Molise, Campobasso, sentenza del 28 marzo 2020, n. 103; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, sent. dell'8 settembre 2014, n. 9505; T.A.R. Lazio, sez. I, ordinanza del 4 dicembre 2020, n. 7468; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sent. del 5 agosto 2020, n. 8987; T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. II, sent. del 15

---

<sup>4</sup> *Cit.*: in ordinanza del T.A.R. Lazio, n. 7468 del 4 dicembre 2020.

febbraio 2017, n. 127).

Di qui la “complessiva” illegittimità del Decreto del Ministro dei Beni Culturali e del Turismo del 12 agosto e di tutti gli atti impugnati.

### **Istanza cautelare**

Si invoca la sospensiva e l’adozione di idonea misura cautelare in relazione agli atti impugnati ed in particolare riguardo al Decreto del Ministro dei Beni Culturali e del Turismo, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 12 agosto 2020.

I presupposti per la concessione di idonea misura cautelare sono sussistenti.

Quanto al *fumus boni iuris*, si consenta di rimandare a tutto quanto in precedenza diffusamente argomentato e dedotto.

Per quanto riguarda il *periculum in mora*, si reputa necessario che si provveda all’emanazione di una misura giudiziale che sospenda l’efficacia dei criteri: di ripartizione dei fondi, di determinazione della platea dei beneficiari, come (in particolare) indicati agli articoli 2 e 3 del Decreto del Ministro dei Beni Culturali del 12 agosto 2020.

Infatti qualora si iniziasse la ripartizione dei ristori secondo i detti criteri ministeriali (oggi impugnati) si determinerebbe una diseguaglianza nella loro distribuzione, a tutto detrimento delle Agenzie di viaggio ricorrenti e di quelle associate all’A.I.A.V.- Le quali vedrebbero ridotto ingiustamente la propria quota di ristoro, atteso come, sin da adesso, siano prevenute al MIBACT richieste per circa 525 (cinquecentoventicinque) milioni di euro di ristori, a fronte di una capienza massima di 665 (seicentosessantacinque) milioni di euro disponibili, di cui 640 (seicentoquaranta) milioni destinati

alle agenzie di viaggio.

Quindi si auspica l'adozione di una misura giudiziale che, da un lato, sospenda gli effetti del citato decreto del MIBACT del 12 agosto 2020 e che, allo stesso tempo, detti (in un'ottica di *c.d. remand*) all'Amministrazione Ministeriale criteri giusti di distribuzione delle risorse pubbliche stanziare; come può essere, in luogo del criterio del fatturato delle agenzie di viaggio, quello direttamente collegato alla dichiarazione dei redditi del precedente esercizio.<sup>5</sup>

In tal modo si consentirebbe di accedere (effettivamente) ai ristori, in tempi brevi, agli operatori del settore che svolgono attività di impresa realmente attiva, in regola con gli obblighi contributivi, assicurativi, tributari e fiscali e che abbiano subito (effettive) perdite reddituali rispetto ai precedenti esercizi.

Anche perché la giusta determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse pubbliche stanziare, andrebbe a sostenere effettivamente un settore (quello delle agenzie di viaggio) che promuove, da sempre, le bellezze turistiche ed artistiche del Paese (concorrendo a tutelare il bene costituzionale di cui all'art. 9 Cost.); oltre a fornire, ai beneficiari effettivamente meritevoli, un reddito sì di emergenza ma adeguato e funzionale al superamento delle drammatiche difficoltà<sup>6</sup> del momento.

La concessione di una misura cautelare, nel senso appena descritto, tutelerebbe anche l'interesse pubblico a che lo Stato, in una situazione di

---

<sup>5</sup> Parametrando l'entità del ristoro al raffronto tra reddito dichiarato prima della pandemia e entità dei ricavi di impresa durante il periodo di pandemia.

<sup>6</sup> Lavorative ed anche familiari; atteso l'azzeramento, pressochè totale, del reddito personale dei titolari di agenzie di viaggio.

eccezionale e perdurante emergenza sanitaria, eroghi aiuti pubblici a favore di imprese che ne abbiano effettivamente diritto, senza distorcere la concorrenza ed in conformità con i principi costituzionali di solidarietà e comunitari di “selettività e di vantaggio effettivo” per il settore economico in difficoltà.

P.Q.M.

voglia l'Ecc.mo Signore Presidente della Repubblica accogliere, previa sospensiva degli atti impugnati e concessione di idonea misura cautelare, il presente ricorso straordinario ex art. 8 del D.P.R. n. 1199/1971 e, per l'effetto, annullare il provvedimento impugnato (Decreto del MIBACT del 12 agosto 2020) e tutti gli altri atti impugnati, come indicati nell'epigrafe del presente ricorso.

Con ogni ulteriore conseguenza di legge in ordine a spese di giudizio e alle competenze di lite, nonché al rimborso del contributo unificato.

Con riserva di controdedurre ulteriormente in merito ed impregiudicata ogni facoltà difensiva, compresa quella di proporre ulteriore impugnativa avverso atti successivi a quelli odiernamente impugnati ed aggi non conosciuti.

*Ai sensi dell'art. 13, comma 6 bis, del D.P.R. n. 115/2002, si dichiara che la presente controversia è soggetta al versamento del contributo unificato fisso di € 650,00.*

Si producono:

- 1) Decreto del Ministro per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, del 12 agosto 2020;
- 2) Lettera, con “Allegato A”, a firma del Presidente dell'AIIV

(Associazione Italiana Agenti di Viaggio) del 30 novembre 2020  
diretta al Ministero dei Beni Culturali, del Turismo, al Ministero  
dell'Economia e delle finanze, alla Presidenza del Consiglio dei  
Ministri.

Pescara/Roma, li 9 dicembre 2020

Avv. Virgilio Golini