



OGGETTO: Professione di guida naturalistica o ambientale escursionistica in relazione alla professione di guida alpina. Competenze. Art. 46, comma 4, della l.r. 9/2006. L. 6/1989.

Il dirigente della posizione di funzione Turismo, commercio e tutela dei consumatori sottopone a questa struttura di consulenza un quesito con il quale chiede di definire quali siano le competenze specifiche della professione di guida naturalistica o ambientale escursionistica rispetto a quelle della professione di guida alpina, alla luce delle disposizioni della l.r. n. 9/2006 (Testo unico delle norme regionali in materia di turismo) e delle disposizioni della l. n. 6/1989 (Ordinamento della professione di guida alpina).

In particolare, il dirigente regionale fa riferimento a una nota pervenuta dal Collegio regionale delle guide alpine in data 23/11/2017, con la quale si segnalerebbe come l'attività di accompagnamento su neve con l'uso delle ciaspole condotta da guide naturalistiche sia da ritenersi illegittima ai sensi della richiamata normativa. Secondo il Collegio, le guide alpine hanno una competenza esclusiva sulle aree montane e, a tal fine, citano sia la sentenza della Corte Costituzionale n. 459/2005, sia la sentenza del Tribunale penale di Belluno n. 408/2017 con la quale è stata condannata una guida ambientale escursionistica perché, nell'accompagnare alcune persone in un ambiente montano innevato, aveva esercitato abusivamente la professione di guida alpina cui, secondo l'interpretazione del giudice monocratico, tale attività è riservata, sia ai sensi della norma statale, sia ai sensi della norma regionale.

Le guide naturalistiche d'altro canto, con nota del coordinatore regionale dell'associazione inviata all'Assessorato competente in data 6/12/2017, ritengono invece di poter esercitare la loro professione su qualsiasi tipo di terreno dove non siano necessarie le attrezzature tecniche tipiche dell'alpinismo e portano a sostegno della propria tesi il decreto di archiviazione del Tribunale di Pesaro (decreto n. 1645/15 R. G.I.P del 17/07/2015), emesso a seguito di denuncia per esercizio abusivo di professione da parte di una guida alpina nei confronti di una guida ambientale escursionistica.

Il dirigente chiede quindi se, in merito all'attività delle guide naturalistiche o ambientali escursionistiche, "le attività descritte dalla definizione del profilo professionale siano praticabili anche in aree montane, ancorché innevate, con la sola limitazione all'utilizzo di attrezzature e tecniche alpinistiche, ovvero ci siano limitazioni ulteriori all'esercizio della professione di guida naturalistica in aree montane da dover tenere in considerazione".

Sull'argomento si osserva quanto segue.

Le professioni di guida alpina e di guida naturalistica o ambientale escursionistica sono disciplinate, a livello regionale, rispettivamente dalla l.r. n. 4/1996 (Disciplina delle attività professionali nei settori del turismo e del tempo libero), e dalla l.r. n. 9/2006 (Testo unico delle norme regionali in materia di turismo). La l.r. n. 4/1996 ricalca con le disposizioni contenute negli articoli di cui ai Titoli III e IV quanto stabilito sia dalla l. 81/1991 (Legge-quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina), sia dalla l. n. 6/1989, infatti richiamate.



E' quindi l'articolo 2, commi 1 e 2, della legge statale di settore n. 6/1989 che occorre considerare per individuare le competenze previste per l'esercizio della professione di guida alpina: "1. È guida alpina chi svolge professionalmente, anche in modo non esclusivo e non continuativo, le seguenti attività: a) accompagnamento di persone in ascensioni sia su roccia che su ghiaccio o in escursioni in montagna; b) accompagnamento di persone in ascensioni sci-alpinistiche o in escursioni sciistiche; c) insegnamento delle tecniche alpinistiche e sci-alpinistiche con esclusione delle tecniche sciistiche su piste di discesa e di fondo. 2. Lo svolgimento a titolo professionale delle attività di cui al comma 1, su qualsiasi terreno e senza limiti di difficoltà e, per le escursioni sciistiche, fuori delle stazioni sciistiche attrezzate o delle piste di discesa o di fondo, e comunque laddove possa essere necessario l'uso di tecniche e di attrezzature alpinistiche, è riservato alle guide alpine abilitate all'esercizio professionale e iscritte nell'albo professionale delle guide alpine istituito dall'articolo 4, salvo quanto disposto dagli articoli 3 e 21."

L'articolo 3, cui fa riferimento il testo di legge, rubricato "Gradi della professione", indica le competenze ristrette relative a un primo eventuale "grado" della professione di guida alpina, ovvero quello di "aspirante guida"; l'articolo 21, rubricato come "Accompagnatori di media montagna", stabilisce che le Regioni possono prevedere la formazione e l'abilitazione di accompagnatori di media montagna, i quali svolgono in zone o regione determinata l'attività di accompagnamento con esclusione delle zone rocciose, dei ghiacciai, dei terreni innevati e di quelli che richiedono comunque, per la progressione, l'uso di corda, piccozza e ramponi. A tale previsione il legislatore regionale ha dato attuazione con gli articoli 39 e 39 bis della citata l.r. n. 4/1996, specificando che è la Giunta regionale a provvedere all'individuazione e delimitazione delle zone montane dove gli accompagnatori di media montagna possono esercitare la loro attività (art. 39, comma 3).

Le competenze per l'esercizio della professione di guida naturalistica o ambientale escursionistica sono contenute nell'articolo 46 del citato Testo unico che, declinando la competenza legislativa regionale in materia di turismo alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, al comma 4 riporta la seguente definizione: "È guida naturalistica o ambientale escursionistica chi per professione accompagna persone singole o gruppi di persone in ambienti naturali o di interesse per l'educazione ambientale, comprese aree protette, parchi, riserve naturali, illustrandone le caratteristiche territoriali, gli aspetti ambientali e storico-antropologici, fatta eccezione per i percorsi che richiedono l'uso di attrezzature e tecniche speleologiche o alpinistiche con utilizzo di imbracci tecnici, piccozza e ramponi. Restano ferme le competenze in materia di paesaggio e bellezze naturali delle guide turistiche e delle guide alpine."

Dal dettato letterale della norma statale (si veda il combinato disposto dell'art.1, commi 1 e 2, e del successivo art. 21, comma 2, della l. n. 6/1989), la guida alpina, anche alla luce della soppressione del criterio altimetrico a seguito dell'abrogazione dell'art. 3 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, (Nuove norme per lo sviluppo della montagna), nonché di quanto disposto dall'articolo dell'art. 1 della legge 27 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani), può operare in qualsiasi terreno e il suo risulterebbe essere l'unico profilo professionale competente a svolgere ovunque l'attività di accompagnamento



GIUNTA REGIONE MARCHE
SERVIZIO AVVOCATURA REGIONALE E ATTIVITA' NORMATIVA
P.F. PRODUZIONE LEGISLATIVA

di persone o permettere loro l'attraversamento di aree pericolose come terreni innevati o ghiacciati.

Tale lettura della norma, tuttavia, va ad attribuire alla professione della guida alpina una condizione di privilegio così esclusivo da apparire di carattere sproporzionato e irragionevole rispetto all'obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela del destinatario della prestazione del servizio. Orientamento costante della Corte Costituzionale è infatti quello di ammettere disposizioni restrittive solo laddove taluni principi, come quello della maggiore tutela della salute pubblica o dell'ambiente, risultino prevalenti rispetto ad altre esigenze, quali l'assicurare la tutela della concorrenza (si veda, *ex plurimus*, Corte cost., sentenze nn. 315/2013; 98/2013). Le misure restrittive, per essere ammissibili, devono essere indispensabili, proporzionate e idonee: "Così, dopo l'affermazione di principio secondo cui in ambito economico «è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», segue l'indicazione che il legislatore statale o regionale può e deve mantenere forme di regolazione dell'attività economica volte a garantire, tra l'altro – oltre che il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari e la piena osservanza dei principi costituzionali legati alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e della finanza pubblica – in particolare la tutela della sicurezza, della libertà, della dignità umana, a presidio dell'utilità sociale di ogni attività economica, come l'art. 41 Cost. richiede." (Punto 7.3 del considerato in diritto, sentenza n. 200/2012).

Una interpretazione meno letterale del dettato normativo potrebbe essere quella che ancora la competenza delle guide alpine a operare in modo esclusivo alla oggettiva difficoltà del percorso stesso e quindi alla necessità, per affrontarlo, di utilizzare l'attrezzatura alpinistica specifica.

Tale interpretazione è d'altronde in linea con quanto osservato dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 459/2005, in cui la Corte ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità sulla legge della Regione Emilia-Romagna n. 4/2000 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), sollevata, limitatamente all'inciso "ambienti montani", per violazione dell'art. 117 della Costituzione, nel testo preriforma costituzionale.

Secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 3, della richiamata legge regionale, la "guida ambientale escursionistica" può esercitare la propria attività professionale anche in "ambienti montani", andando così potenzialmente a erodere le competenze professionali alle guide alpine e agli accompagnatori di media montagna di cui alla citata legge n. 6 del 1989.

La Corte non ha rinvenuto alcuna erosione dell'area riservata alla figura professionale della guida alpina nella individuazione da parte del legislatore regionale della figura professionale della guida-ambientale escursionistica, osservando che ciò che distingue effettivamente le due figure professionali non è tanto una generica attività di accompagnamento in aree montane, ma la necessità per la guida alpina che l'accompagnamento o l'attraversamento di aree particolarmente pericolose quali zone rocciose, ghiacciai, terreni innevati, comporti l'uso di tecniche e di attrezzature alpinistiche



GIUNTA REGIONE MARCHE
SERVIZIO AVVOCATURA REGIONALE E ATTIVITA' NORMATIVA
P.F. PRODUZIONE LEGISLATIVA

come corda, piccozza e ramponi (cfr. Corte Cost., sentenza n. 459/2005, punto 4 del considerato in diritto).

La legge emiliana fa salva la riserva di competenza delle guide alpine su terreni "innevati e rocciosi di elevata acclività e in ogni caso di quelli che richiedono l'uso di attrezzature e tecniche alpinistiche, con utilizzo di corda, piccozza e ramponi", escludendo *al contrario* che detta riserva di competenza possa estendersi a qualsiasi percorso su qualsiasi terreno innevato o ghiacciato.

Una siffatta disciplina appare sostanzialmente corrispondente a quella recata dal già riportato articolo 46 della legge della Regione Marche.

E infatti, lo stesso GIP di Pesaro, a sostegno del provvedimento di archiviazione citato in premessa (decreto n. 1645/15) contro una guida ambientale escursionistica, richiamando proprio la pronuncia della Corte costituzionale del 2005 resa sulla legge emiliana, nella specie ha chiarito che il percorso escursionistico, seppur innevato, "non richiedeva comunque l'uso di attrezzature e di tecniche alpinistiche, vale a dire corda, piccozza e ramponi, come espressamente indicato dalla normativa regionale in materia".

Quanto alla sentenza n.408/2017 citata in premessa, con cui il Tribunale penale di Belluno ha condannato una guida ambientale escursionistica per esercizio abusivo della professione di guida alpina, si osserva che la legge della Regione Veneto n. 1/2005 (Nuova disciplina della professione di guida alpina e di accompagnatore di media montagna), nel riservare alle guide alpine l'accompagnamento di persone "su terreno innevato di montagna con qualsiasi attrezzo" (art. 5, comma 1, lett. b), ha rimodulato la norma statale rendendo le competenze delle guide alpine ancora più ampie e il dettato normativo meno flessibile. Pertanto, malgrado la questione di legittimità costituzionale sia stata rigettata dal giudice monocratico, sulla legge veneta permangono, per le ragioni evidenziate, i dubbi di potenziale illegittimità costituzionale.

Alla luce di quanto sopra esposto, l'attività di accompagnamento su neve con l'uso di attrezzatura non specificamente alpinistica da parte delle guide naturalistiche non parrebbe pertanto illegittima. Se si concludesse diversamente, come si è già avuto modo di segnalare richiamando la pertinente giurisprudenza costituzionale, si estenderebbe l'area di competenza riservata alle guide alpine in modo irragionevole e sproporzionato, recando in tal guisa pregiudizio alla garanzia della libertà di concorrenza.

IL DIRIGENTE DELLA P.F.
(Antonella NOBILI)

PER IL COMITATO TECNICO

(Prof. Franco PELLIZZER)

(Prof. Barbara RANDAZZO)

AS