



Il Difensore Civico

L'Aquila, 12/06/2018

Prot. n. 0001417 AC
01.17.17/1 201813428

(riferimenti da riportare in ogni comunicazione)

Regione Abruzzo - Dipartimento Sviluppo
Economico, Politiche del Lavoro,
dell'Istruzione, della Ricerca e dell'Università
- Servizio Formazione ed Orientamento
Professionale
Viale Bovio, n. 425
65100 PESCARA (PE)

Al Componente la Giunta Regionale preposto
alla Formazione Professionale
REGIONE ABRUZZO (AQ)

Servizio Legislativo, Qualità della
Legislazione e Studi - Consiglio Regionale
Via Iacobucci
67100 L'AQUILA (AQ)

Servizio Attività Legislativa e qualità della
legislazione della Giunta Regionale
L'AQUILA (AQ)

e p.c.

Studio Legale Associato Berchicci
Via Carlo Felice n. 103
00185 ROMA (RM)

Collegio Regionale Guide Alpine Abruzzo
Via Beffi, n. 10
67100 L'AQUILA (AQ)

OGGETTO: Figura professionale di Accompagnatore di Media Montagna

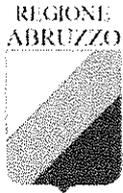
Nel 2016, a seguito di notizie pervenute a questa Difesa Civica in ordine a potenziali abusi

www.difensorecivicoabruzzo.it

pec: difensore.civico@pec.erabruzzo.it

e mail: info@difensorecivicoabruzzo.it

L'AQUILA - Via M. Iacobucci, 4 - Tel 0862 644802 - Fax 0862 23194 - Numero Verde 800 238180
PESCARA - Piazza Unione, 13 - Tel 085 69202605 - Fax 085 69202606
TERAMO - Via Ponte San Giovanni, 3 - Tel. 0861 245343 - Fax 0861 246342



Il Difensore Civico

nell'esercizio della professione di guida alpina, si era ritenuto doveroso informare il competente Servizio regionale unitamente al Componente la Giunta preposto alla Formazione professionale e al Collegio regionale Guide alpine Abruzzo, del fenomeno segnalato (nota prot. n. 0001805AC del 26/07/2016).

Con successiva lettera prot. 0002034AC del 13/10/2016, questa Difesa Civica rendeva partecipi i destinatari della precedente nota ed il Servizio Legislativo del Consiglio regionale della replica inviata dall'Associazione Italiana Guide Ambientali Escursionistiche che, dopo aver svolto una serie di considerazioni, chiedeva a questa Difesa Civica di *“segnalare a tutti gli uffici regionali competenti la inapplicabilità della legislazione regionale agli accompagnatori di Media Montagna”*.

L'Associazione Italiana Guide Ambientali Escursionistiche con nota del 29 maggio 2018 torna nuovamente sulla questione per il tramite dello studio legale Associato Berchicci.

Il Legale dell'Associazione deduce che appaiono illegittime le disposizioni contenute nei commi 3 e 4 dell'art. 16 della L.R. 86/1998 nella parte in cui hanno declinato la professione di Guida Ambientale Escursionistica come una specializzazione dell'Accompagnatore di media Montagna in contraddizione con i seguenti principi delineati dalla giurisprudenza:

- la regolamentazione delle professioni di Guida Alpina ed Accompagnatore di media Montagna non impedisce l'esercizio della professione di guida Ambientale escursionistica se non sui percorsi in cui è necessario l'uso di corda, piccozza e ramponi;
- la professione di Guida Ambientale escursionistica è una professione culturale che si differenzia ed è indipendente dalle professioni sportive di Guida Alpina e Accompagnatore di media montagna;
- le Regioni non possono ampliare l'ambito di competenza degli Accompagnatori di media Montagna rispetto alla legge quadro n. 6/1989 (artt. 21 e 22).

Poiché il Collegio nazionale e il Collegio Regionale delle Guide Alpine continuano ad essere di avviso opposto, il Legale dell'Associazione chiede a questa Difesa Civica di sollecitare gli organi regionali affinché adeguino la propria legislazione ai principi della giurisprudenza e di prescrivere al Collegio regionale di adeguarsi ai principi espressi dalla giurisprudenza.

E' evidente che il Difensore civico regionale non ha poteri prescrittivi nei confronti di un Collegio professionale regolarmente costituito in base alla vigente legislazione regionale e che, proprio in virtù delle prescrizioni contenute nella legge regionale, garantisce elevati livelli di professionalità rispondendo così al preminente interesse pubblico di garantire pari livelli di sicurezza.

Poiché, però, è altrettanto evidente che la legislazione regionale non possa non tener conto delle disposizioni contenute nelle leggi quadro vigenti nella specifica materia e della giurisprudenza che si è formata, si rinnova l'invito al Servizio competente ad esaminare con urgenza la questione congiuntamente con i Servizi legislativi del Consiglio e della Giunta regionali al fine di verificare, appunto, la compatibilità della legislazione regionale vigente con quella nazionale e con la richiamata giurisprudenza.



Il Difensore Civico

Si allega la seguente documentazione:

1. nota Difensore Civico Regionale prot. n. 0001805 del 26/07/2016
2. nota AIGAE del 19/08/2016
3. nota Difensore Civico Regionale prot. n. 0002034 del 13/10/2016
4. nota Studio legale Associato Berchicci del 29/05/2018
5. Documenti allegati alla nota del 29/05/2018 (Sentenza Corte Costituzionale n. 459/2005; Sentenza TAR Piemonte sezione II n. 167/2017 REG.RIC. pubblicata il 09/05/2018; parere del Servizio Avvocatura e produzione legislativa della Regione Marche)

In attesa di cortese riscontro, si saluta cordialmente.

Il Difensore Civico Regionale
Avv. Fabrizio Di Carlo



L'Aquila, 26/07/2016

Prot. n. 0001805 AC
01.17.17/2 201612220

(riferimenti da riportare in ogni comunicazione)

Regione Abruzzo - Dipartimento Sviluppo Economico,
Politiche del Lavoro, dell'Istruzione, della Ricerca e
dell'Università - Servizio Formazione ed Orientamento
Professionale
Viale Bovio, n. 425
65100 PESCARA (PE)

e p.c.

Al Componente la Giunta Regionale preposto alla
Formazione Professionale
REGIONE ABRUZZO

Collegio Regionale Guide Alpine Abruzzo
Via Beffi, n. 10
67100 L'AQUILA (AQ)

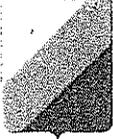
OGGETTO: Figura professionale di Accompagnatore di Media Montagna - Maestro di
escursionismo

Come è noto la Regione Abruzzo con la L.R. 16 settembre 1998, n. 86, in attuazione della legge 2 gennaio 1989, n. 6, ha disciplinato l'ordinamento della professione di guida alpina- maestro di alpinismo, di aspirante guida alpina, di accompagnatore di media montagna-maestro di escursionismo.

Per ciascuna figura professionale la legge regionale ha definito i contenuti, i requisiti di accesso, la formazione, le prove di esame, l'abilitazione professionale.

Dall'esame dell'intero contesto normativo emerge chiaramente la duplice finalità della legge ossia quella di tutelare da un lato, mediante una codifica puntuale, coloro che esercitano tali professioni e, dall'altro, di garantire agli utenti elevati livelli di professionalità, anche in termini di sicurezza, attraverso la previsione di requisiti particolarmente qualificati e qualificanti.

A livello nazionale l'Associazione Italiana Guide Ambientali Escursionistiche (AIGAE), che opera in quanto inserita nell'elenco delle associazioni professionali non organizzate in ordini o collegi (art. 2, comma 7 della legge 14 gennaio 2013, n. 4), descrive come propria attività professionale di riferimento la "Guida Ambientale escursionistica o Guida Naturalistica" (<http://www.aigae.eu/profilo-professionale/>) con contenuti pressoché identici a quelli della corrispondente figura istituita come



REGIONE ABRUZZO

IL DIFENSORE CIVICO

specializzazione nell'ambito della professione di accompagnatore di media montagna dall'art. 16, comma 3 della citata L.R. n. 86/1998.

Il Ministero dello Sviluppo economico, coinvolto in merito alla specifica problematica dal Collegio regionale Guide Alpine Abruzzo, con nota del 13 novembre 2015 indirizzata anche a codesto Servizio, ha ribadito all' AIGAE l'obbligo, per gli iscritti all'Associazione che operano nel territorio della Regione Abruzzo, di conseguire la prescritta abilitazione e di attenersi alle disposizioni di cui alla richiamata legge regionale.

Tuttavia ancora oggi pervengono segnalazioni a questa Difesa Civica di potenziali abusi.

Si ritiene, pertanto, doveroso informare codesto Servizio, unitamente al Componente la Giunta regionale preposto alla Formazione professionale e al Collegio regionale Guide alpine, del persistere del fenomeno.

A titolo meramente collaborativo e con la sola finalità di offrire possibili spunti di riflessione, in ragione del rilevante interesse pubblico a che l'esercizio della professione di cui trattasi sia esercitata nel territorio regionale dai soli soggetti abilitati, si suggerisce di:

- intensificare l'attività di vigilanza nel periodo di maggior afflusso turistico applicando le sanzioni previste dalla stessa legge regionale a coloro che nell'esercizio della professione risultino sprovvisti del tesserino di riconoscimento rilasciato dalla Regione.
- valutare l'opportunità di avviare contestualmente una adeguata campagna informativa, anche in collaborazione con gli operatori turistici, al fine di consentire agli utenti di identificare in modo univoco la "Guida Ambientale escursionistica" regolarmente abilitata all'esercizio della professione.

Cordiali saluti.

Avv. Fabrizio Di Carlo

REGIONE ABRUZZO UFFICIO DEL DIFENSORE CIVICO L'AQUILA
19 AGO. 2016
PROT. N. -1863

Al Difensore Civico
REGIONE ABRUZZO

A Regione Abruzzo
Dipartimento Sviluppo Economico
Politiche del Lavoro, dell'Istruzione, della Ricerca e
Dell'Università – Servizio Formazione ed Orientamento
Professionale
Viale Bovio, 425
65100 PESCARA

Al Componente la Giunta Regionale preposto
alla Formazione Professionale
REGIONE ABRUZZO

Roma, 19/08/2016

OGGETTO: Figura professionale di Accompagnatore di Media Montagna – Maestro di escursionismo

Egr.o Ufficio del Difensore Civico,

con la presente, quale associazione di categoria delle Guide Ambientali Escursionistiche, si intende replicare alla nota del 27 luglio us prot. 0001805 AC, 01.17.17/2 201612220, di codesto ufficio ed avente ad oggetto l'esercizio della professione di Accompagnatore di Media Montagna e chiedere un supplemento di istruttoria.

Le deduzioni e le conclusioni espresse nella nota non sono condivisibili e sono viziate dall'assenza di contraddittorio con i diretti interessati, le Guide Ambientali Escursionistiche, oltre che da una esposizione della situazione del tutto fuorviante e dalla mancata considerazione di fondamentali elementi di diritto che, se valorizzati, portano alla opposta conclusione della illegittimità della figura professionale dell'Accompagnatore di Media Montagna e della insanabile irregolarità dei relativi corsi ed esami abilitativi.

Questa associazione professionale ha invitato più volte il Collegio Regionale delle Guide Alpine ad una impugnativa giudiziale in cui poter far valere le rispettive ragioni di diritto ma l'ente pubblico, ben conscio della debolezza della propria posizione, si guarda ben dal percorrere la strada maestra del diritto.

In fatto è comunque vero che l'AIAGE, a nome e per conto dei propri iscritti, ha risposto a suo tempo alla nota del Ministero dello Sviluppo Economico esponendo le ragioni di una diversa interpretazione di diritto e, ad oggi, lo stesso MISE non ha inteso applicare alcuna sanzione o dare alcun seguito alla iniziale diffida.

Codesto ufficio potrà agevolmente verificare sul sito del Ministero

<http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/component/content/article?id=2027486:associazioni-che->

rilasciano l'attestato di qualità che l'AIGAE risulta ancora iscritta all'elenco delle associazioni professionali ex L. 4/2013, senza alcuna limitazione o precisazione.

Ma veniamo al merito della questione.

Sulla riserva di legge a favore delle Guide Alpine e Accompagnatori di Media Montagna

Il Collegio Regionale delle Guide Alpine contesta da tempo alle Guide Ambientali Escursionistiche l'esercizio dell'attività di accompagnamento in "terreni montani" o "in montagna" che a suo dire, sarebbero riservata alla figura professionale della Guida Alpina e dell'Accompagnatore di Media Montagna.

La prima considerazione da fare è che **non esiste alcuna pronuncia giurisdizionale che confermi una simile interpretazione** pur a fronte di una diffusa e capillare presenza di guide Ambientali Escursionistiche attive nella regione Abruzzo e su tutto il territorio nazionale (si stimano circa 9.000,00 professionisti di cui circa 3.500,00 iscritti ad AIGAE).

Esistono, invece, precedenti giurisprudenziali che legittimano pienamente la professione di Guida Ambientale Escursionistica.

In allegato si trasmette l'ordinanza del Tribunale Penale di Pesaro di archiviazione del procedimento per esercizio abusivo della professione.

Deve poi essere richiamata la sentenza della Corte Costituzionale n. 459-2005 in cui si chiarisce che la riserva legale a favore degli iscritti nei Collegi delle guide alpine non è legata a fattori geografici, altitudinali o morfologici ma agli strumenti usati per la progressione così che deve essere considerato attività riservata solo l'accompagnamento che comporti, per la progressione, **l'uso di corda, piccozza e ramponi**.

Ogni altro tipo di accompagnamento non è compreso nella riserva legale posta dalla legge 6-1989 cui debbono conformarsi le leggi regionali di essa applicative e, quindi, è libero.

La lettura imparziale della sentenza, unico precedente rinvenibile, non permette altre interpretazioni.

Ciò è tanto vero che, lo ripetiamo, **non esiste alcun precedente giurisprudenziale di condanna di una Guida Ambientale Escursionistica per esercizio abusivo della professione**.

Inapplicabilità della normativa sugli accompagnatori di media montagna

Sulla scorta della interpretazione della Corte Costituzionale, permane, invece, la impossibilità di stabilire in modo giuridicamente certo e valido in cosa consista l'attività di accompagnamento in "montagna" od in "ambiente montano" ai sensi della legge 6-1989.

Ciò determina **l'inapplicabilità di tutte le normative sull'Accompagnatore di Media Montagna** per l'impossibilità di definire il suo limite operativo e, di conseguenza, quello delle altre professioni di accompagnamento liberalizzate.

Per effetto del rinvio operato dall'art. 21, comma 2, della L. 6/1989 il profilo professionale dell'AMM si sostanzia nell'**accompagnamento in escursioni in montagna**.

Ma, come esattamente rilevato dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 459/2005 manca, nel nostro ordinamento, una definizione legale di montagna o di ambiente montano.

Questo vuol dire che **non può essere definito, in modo giuridicamente valido, cosa voglia dire accompagnare in montagna** od in ambiente montano perché non può essere stabilito che cos'è la montagna e quale sia il suo limite (il criterio altimetrico è stato soppresso in conseguenza della abrogazione dell'art. 3 della legge 3 dicembre 1971, n.

1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna", nonché dell'art. 1 della legge 27 luglio 1952, n. 991, recante "Provvedimenti in favore dei territori montani").

In difetto di qualsiasi criterio di riferimento non può neppure essere tentata una interpretazione analogica.

Ma allora **non può nemmeno essere stabilito quale sia l'ambito professionale riservato alla professione di AMM** cioè dove l'attività di accompagnamento è riservata a quella figura professionale.

Ma allora, ancora e per l'effetto, non può essere stabilito quale sia l'ambito operativo e professionale vietato alle altre figure professionali di accompagnamento ed in particolare alle Guide Ambientali Escursionistiche.

In conclusione possiamo dire che **non è vero che "l'accompagnamento a titolo professionale di persone in attività di escursione in montagna e su terreni innevati rientra nell'ambito professionale protetto e riservato dalla legge alle Guide alpine e agli Accompagnatori di media montagna"**.

E d'altra parte risulta evidente che la definizione di Guida Ambientale Escursionistica contenuta nello statuto dell'AIGAE implica **un ambito operativo (accompagnamento in qualsiasi ambiente naturale) più ampio dell'ambiente montano** che il Collegio vorrebbe riservato ai propri iscritti.

Della illegittima abilitazione degli Accompagnatori di Media Montagna

Sotto altro profilo occorre considerare che la Corte Costituzionale, con la sentenza 6 luglio 1989, n. 372 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 7, commi 2-3-6 e 7 e dell'art. 22, commi 5 e 7 della L. 6/1989 che ponevano le modalità di effettuazione dei corsi ed esami per Guida Alpina e AMM.

Ebbene, mentre per le Guide Alpine il vuoto legislativo è stato colmato dall'art. 23 della legge 8 marzo 1991, n. 811, per gli AMM ciò non è mai avvenuto.

Allo stato, quindi, **non esistono le norme statali di riferimento, da riprodurre nelle leggi regionali, per dettare le regole dei corsi di formazione e degli esami per l'abilitazione all'esercizio della professione di AMM.**

E' anzi vero che, a causa della declaratoria di incostituzionalità del comma 52 dell'art. 22 della L. 6/1989, **non è neppure possibile stabilire come si consegue l'abilitazione tecnica per l'esercizio della professione di AMM.**

Ma allora tutti i corsi e le abilitazioni per Accompagnatore di Media Montagna succedutisi fino ad ora sono illegittimi e nulle per difetto di attribuzione ed eccesso di potere perché non esiste nell'ordinamento una norma statale di riferimento.

Pareri dell'AGCM

Da ultimo si segnala come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato abbia più volte giudicato come irragionevole ed eccessiva, anche in applicazione della normativa europea, la misura della iscrizione in un Collegio per le professioni turistiche.

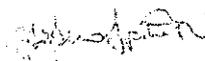
¹ Art. 23. Abilitazione tecnica all'esercizio della professione di guida alpina: "1. I corsi previsti dall'articolo 7 della legge 2 gennaio 1989, n. 6 (2), sono organizzati dalle regioni, con la collaborazione dei collegi di cui all'articolo 13 della medesima legge. Le regioni possono, ove lo ritengano opportuno, affidare l'organizzazione dei corsi al collegio nazionale delle guide di cui all'articolo 15 della stessa legge n. 6 del 1989. 2. Le commissioni di esame per l'abilitazione all'esercizio della professione di guida alpina sono nominate dalle regioni, su proposta dei collegi regionali di cui all'articolo 13 della citata legge n. 6 del 1989. La valutazione tecnica spetta ad una sottocommissione composta da istruttori di guida alpina-maestro di alpinismo in possesso del diploma di cui all'articolo 7, comma 8, della medesima legge n. 6 del 1989".

² Art. 22, comma 5, L. 6/89: "L'abilitazione tecnica si consegue mediante la frequenza di appositi corsi teorico pratici ...".

Conclusioni

In ragione di tutte le motivazioni di diritto esposte si chiede che il Difensore Civico Regionale voglia sollecitare la Regione ad adeguare la legislazione regionale ai principi espressi dalle leggi vigenti e dalla Corte Costituzionale e voglia segnalare a tutti gli uffici regionali competenti la inapplicabilità della legislazione regionale sugli Accompagnatori di Media Montagna.

dott. Stefano Spinetti
Presidente Nazionale AIGAE



REGIONE
ABRUZZO



REGIONE ABRUZZO
IL DIFENSORE CIVICO

L'Aquila, 13/10/2016

Prot. n. 0002034 AC
01.17.17/2 201612220

(riferimenti da riportare in ogni comunicazione)

Regione Abruzzo - Dipartimento Sviluppo
Economico, Politiche del Lavoro,
dell'Istruzione, della Ricerca e dell'Università
- Servizio Formazione ed Orientamento
Professionale
Viale Bovio, n. 425
65100 PESCARA (PE)

Al Componente la Giunta Regionale preposto
alla Formazione Professionale
REGIONE ABRUZZO

e p.c.

Servizio Legislativo, Qualità della
Legislazione e Studi - Consiglio Regionale
Via Iacobucci
67100 L'AQUILA (AQ)

www.difensorecivicoabruzzo.it [pec: difensore.civico@pec.crabruzzo.it](mailto:pec:difensore.civico@pec.crabruzzo.it) [e-mail: info@difensorecivicoabruzzo.it](mailto:info@difensorecivicoabruzzo.it)

L'AQUILA – Via M. Iacobucci, 4 – Tel. 0862 644802 – Fax 0862 23194 – Numero Verde 800 238180
PESCARA – Piazza Unione, 13 – Tel. 085 69202605 – Fax 085 69202661
TERAMO – Via Ponte San Giovanni, 3 – Tel. 0861 245343 – Fax 0861 246342



REGIONE ABRUZZO
IL DIFENSORE CIVICO

Associazione Italiana Guide Ambientali
Escursionistiche - Presidenza
Via Guglielmo degli Ubertini, n. 44
00176 ROMA (RM)

OGGETTO: Figura professionale di Accompagnatore di Media Montagna - Maestro di escursionismo

Facciamo seguito alla lettera prot. n. 0001805AC del 26/07/2016 (che si allega ad ogni buon fine) con la quale - a seguito di notizie pervenute a questa Difesa Civica in ordine a potenziali abusi nell'esercizio della professione di guida alpina - si è ritenuto doveroso informare codesto Servizio, unitamente al Componente la Giunta Regionale preposto alla Formazione Professionale e al Collegio Regionale Guide alpine Abruzzo, del fenomeno segnalato.

Ancorché non destinataria della citata informativa, l'Associazione Italiana Guide Ambientali escursionistiche ne è venuta a conoscenza ed ha ritenuto di dover replicare sulla questione come da nota allegata (inviata anch'essa a codesto Servizio e al Componente la Giunta) nella quale, dopo aver svolto una serie di considerazioni, chiede in conclusione a questa Difesa Civica di *“segnalare a tutti gli uffici regionali competenti la inapplicabilità della legislazione regionale sugli accompagnatori di Media Montagna”*.

Fermo restando che ogni valutazione in ordine alla applicabilità della legislazione regionale sulla specifica materia non può essere rimessa a questo Ufficio, dobbiamo però evidenziare che la situazione così come rappresentata da entrambe le parti, è effettivamente suscettibile di generare confusione sia in coloro che aspirano legittimamente ad esercitare la professione di guida alpina sia in coloro che intendono avvalersi della prestazione di un professionista per effettuare una escursione in tutta sicurezza.

Poiché la questione sembra incentrata essenzialmente sui limiti della potestà legislativa regionale e sul rapporto tra questa e la legislazione nazionale e comunitaria, questa Difesa Civica ne sottopone l'esame a codesto Servizio affinché valuti se esaminare la questione congiuntamente al Servizio



REGIONE ABRUZZO
IL DIFENSORE CIVICO

Legislativo del Consiglio regionale che potrà rilasciare un autorevole parere in proposito.
E' evidente che è rimessa alla parte politica ogni iniziativa necessaria per modificare, integrare o abrogare la vigente legislazione regionale in materia, in coerenza con il parere acquisito.
Cordiali saluti.

Avv/ Fabrizio Di Carlo

6

Leggi Messaggio

Da: "Per conto di: lucaberchicci@ordineavvocatiroma.org" <posta-certificata@legalmail.it>

A: difensore.civico@pec.crabruzzo.it

CC:

Ricevuto il: 29/05/2018 11:35 AM

Oggetto: POSTA CERTIFICATA: Seguito protocollo 10.17.17/2 201612220 ns rif 95L9

Priorità: normale

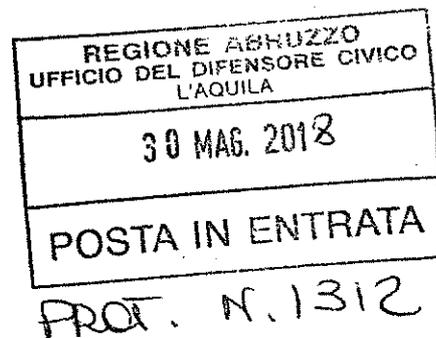
[lettera 29.05.18 difensore civico.pdf\(490448\)](#)

- [Mostra Certificato](#)

- [Azioni](#) ▼

[Cancella](#) [Segna come:](#) [Da leggere](#) [Sposta in:](#) [Archive](#) [DELETED ITEMS](#) [DRAFTS](#) [Drafts](#) [Infected Items](#) [Pescara](#)
[RECEIPTS SENT ITEMS](#) [Sent Spam](#)

Buonasera, si invia in allegato richiesta di integrazione su precedente segnalazione. Distinti saluti



STUDIO LEGALE ASSOCIATO BERCHICCI

Fondato dall'Avv. Giancarlo Berchicci

00185 Roma – Viale Carlo Felice n. 103 – Tel. 06.700.97.09 – 06.704.54.720 – Fax 06.700.84.55

E-MAIL info@studioberchicci.191.it

Avv. Gianluca Corleone
Patrocinante in Cassazione
Avv. Luca Berchicci
Avv. Carmelina Mastrodonato
Avv. Mariolina Rossano

Roma, 29 maggio 2018

PEC

Spett.le
Difensore Civico Regionale
in via M. Iacobucci, 4
67100 L'Aquila

Seguito protocollo n. 1805AC - 10.17.17/2 201612220 e 2034AC - 10.17.17/2 201612220

Egr.o Ufficio del Difensore Civico,

con la presente, a nome e per conto di AIGAE, Associazione Italiana Guide Ambientali Escursionistiche e dei professionisti tutti ad essa associati, si fa seguito alla pregressa istruttoria per trasmettere la documentazione che dimostra che la professione di Guida Ambientale Escursionistica viene liberamente esercitata, senza alcuna necessità di autorizzazione o abilitazione, in ogni tipo di ambiente (mare, collina, montagna), senza alcuna limitazione territoriale, geografica od altimetrica ai sensi della L. 4/2013 e della Legge Regionale Abruzzo 28.12.2016 n. 42, che all'art. 1, comma 4 dichiara espressamente che la Regione *"riconosce ... ogni altro organismo o associazione che opera in ambito escursionistico sul territorio regionale come soggetti titolati e qualificati per tutto ciò che riguarda la montagna e la sua frequentazione e per tutti gli interventi caratterizzati da competenze professionali"*.

A conferma della verità di tale informazione sono intervenute la sentenza n. 459-2005 della Corte Costituzionale e, ultimamente, la sentenza n. 564-2018 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte. Conformemente alla citata giurisprudenza si sono espressi l'Ufficio Legislativo della Regione Marche e Federparchi con i documenti che si allegano.

Si richiamano alcuni passaggi della sentenza del giudice amministrativo il quale afferma che: *"La Corte Costituzionale ha chiarito che, contrariamente a quanto sostenuto ... dai collegi delle Guide Alpine ... non esiste alcuna previsione statale di riserva professionale che copra ogni e qualsivoglia attività escursionistica che si svolga in montagna"* e che *"la Guida Ambientale Escursionistica è caratterizzata dalla illustrazione di aspetti ambientali e*

naturalistici; detta illustrazione, necessariamente ... potrà svolgersi nel contesto ambientale illustrato, comportando anche la legittima operatività delle GAE in ambito montano ... “.

Ed ancora: *“la Corte ha esplicitamente affermato che le GAE possono muoversi in ambito anche montano ... né, come già ampiamente illustrato, la legge regionale potrebbe estendere l’ambito di una professione protetta oltre quanto legittimamente previsto dalla legge statale”.*

La giurisprudenza ha quindi oramai chiarito che, in base alla legislazione vigente:

- la regolamentazione delle professioni di Guida Alpina ed Accompagnatore di Media Montagna non impedisce l’esercizio della professione di Guida Ambientale Escursionistica se non sui percorsi in cui è necessario l’uso di corda, piccozza o ramponi;
- la professione di Guida Ambientale Escursionistica è una professione culturale che si differenzia ed è indipendente dalle professioni sportive di Guida Alpina e Accompagnatore di Media Montagna;
- le regioni non possono ampliare l’ambito di competenza dell’AMM rispetto alla legge quadro n. 6-1989 (artt. 21 e 22).

I menzionati commi 3 e 4 dell’art. 16 della LR Abruzzo n. 86-1998 appaiono illegittimi in quanto, avendo delineato la professione di Guida Ambientale Escursionistica come una specializzazione dell’Accompagnatore di Media Montagna, estendono l’ambito di attività di tale professione oltre i limiti della legge nazionale n. 6/1989 e contraddicono tutti i principi espressi dalla giurisprudenza citata.

Si precisa che il Collegio Nazionale ed il Collegio Regionale delle Guide Alpine continuano a sostenere la tesi della “esclusiva” a loro favore secondo cui la normativa richiamata proibisce l’esercizio della professione di Guida Ambientale escursionistica nelle aree “riservate” alle Guide Alpine ed agli AMM.

Poiché tale contegno appare “*contra iure*” si richiede che venga prescritto al Collegio Regionale Guide Alpine Abruzzo di adeguarsi ai principi espressi dalla giurisprudenza cessando ogni comunicazione di segno contrario e che gli organi regionali vengano nuovamente sollecitati ad attivarsi affinché la propria legislazione ed i propri atti regolamentari siano adeguati ad i principi espressi dalla giurisprudenza.

Distinti saluti

Avv. Luca Berchicci
BERCHICCI LUC
2018.05.29-11:32:11
CN=BERCHICCI LUCA
C=IT
O=ORDINE AVVOCATI RC
2.5.4.12=4.8=Avvocato
RSA/2048 bits

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Annibale	MARINI	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	“
- Ugo	DE SIERVO	“
- Romano	VACCARELLA	“
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), promosso con ordinanza del 4 agosto 2003 dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, sul ricorso proposto da Aldrovandi Andrea ed altri contro la Regione Emilia-Romagna, iscritta al n. 814 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione di Aldrovandi Andrea ed altri e della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Francesco Fabbri per Aldrovandi Andrea ed altri e Emanuele Coglitore per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

I. – Con ordinanza n. 103 del 4 agosto 2003, notificata il 5 settembre 2003 e rubricata al n. 814 del registro ordinanze del 2003, il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna, sede di Bologna, Sezione II, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), limitatamente all'inciso "ambienti montani", per violazione dell'art. 117 della Costituzione, nel testo vigente prima della riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Premette il rimettente che il giudizio *a quo* ha origine dall'impugnazione del bando di concorso pubblico per l'accesso alla sessione speciale di esami per conseguire l'abilitazione di guida ambientale escursionistica in Emilia-Romagna e che il giudizio è stato instaurato da alcune guide alpine (iscritte al relativo albo professionale), nonché da maestri di alpinismo ed accompagnatori di montagna, in relazione all'interesse vantato da tali soggetti all'annullamento dei provvedimenti che, attuando la legge regionale n. 4 del 2000, renderebbero operativa la figura della guida escursionistico-ambientale da essa prevista, le cui funzioni sono ritenute in parte corrispondenti a quelle delle summenzionate figure professionali, con conseguente pregiudizio per gli interessi delle appartenenti a queste ultime.

Con ordinanza del 19 dicembre 2001, il giudice *a quo* aveva sollevato una prima volta la questione di legittimità costituzionale oggi in esame; questa Corte, tuttavia, con ordinanza n. 420 del 2002, ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione, in quanto il giudice rimettente non aveva preso in considerazione la modifica dell'art. 117 Cost., invocato come parametro del giudizio, ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, entrata in vigore prima del deposito dell'ordinanza di rimessione.

Con la nuova ordinanza introduttiva del presente giudizio, il giudice *a quo* ripropone la medesima questione, specificando di individuare il parametro costituzionale nel testo dell'art. 117 Cost. vigente al momento dell'emanazione della legge regionale della cui legittimità costituzionale egli dubita e degli atti che a tale legge hanno dato attuazione, impugnati nel giudizio *a quo*, rilevando come da un lato, «il giudizio instaurato è di natura impugnatoria e tende all'annullamento di un

provvedimento autoritativo la cui legittimità deve esser valutata sulla base del principio *'tempus regit actum'*; dall'altro, l'interesse al ricorso deve esser valutato con riferimento esclusivo all'eliminazione di quel medesimo provvedimento ed al ripristino della situazione giuridica ad esso precedente ed in tali termini tuttora persiste».

Con queste premesse, il rimettente ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 4 del 2000, limitatamente all'inciso "ambienti montani"; secondo il giudice *a quo*, il legislatore regionale avrebbe istituito una nuova figura professionale, la guida ambientale-escursionistica, cui avrebbe riconosciuto una serie di compiti che in parte verrebbero a sovrapporsi a quelli delle guide alpine, precisamente nella misura in cui le guide escursionistiche siano abilitate a svolgere le loro attività "in ambienti montani".

Il rimettente, infatti, mentre esclude che l'attività delle guide escursionistiche possa essere ricondotta alla materia "sicurezza pubblica", come sostenuto dai ricorrenti, con conseguente esclusione di ogni potestà legislativa regionale, ravvisa una violazione, per norma interposta, dell'art. 117, primo comma, della Costituzione nel testo vigente prima della riforma operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, dal momento che la disciplina delle guide alpine dovrebbe essere considerata afferente alla potestà legislativa ripartita fra lo Stato e le Regioni. La disposizione della cui legittimità costituzionale dubita il rimettente si porrebbe in contrasto con gli artt. 1, 2, 3 e 21 della legge 2 gennaio 1989, n. 6 (Ordinamento della professione di guida alpina), in quanto «nel consentire alla nuova figura professionale della guida ambientale-escursionistica l'attività di accompagnamento di persone singole o gruppi di persone anche in ambienti montani [...] appare confliggere con la legge quadro statale del 2.1.1989 n. 6 che – nello stabilire i principi fondamentali per la legislazione regionale in materia di ordinamento della professione di guida alpina – prescrive, all'art. 2, primo comma, che essa "svolge professionalmente (...) le seguenti attività: a) accompagnamento di persone in ascensioni sia su roccia che su ghiaccio o in escursioni di montagna" (...) e, all'art. 2, secondo comma, che "lo svolgimento a titolo professionale delle attività di cui al comma primo, su qualsiasi terreno e senza limiti di difficoltà (...) è riservato alle guide alpine abilitate all'esercizio professionale e iscritte nell'albo professionale delle guide alpine (...), salvo quanto disposto dagli artt. 3 e 21"».

La normativa statale quadro sancirebbe, dunque, una riserva a favore della figura professionale predetta per le attività di accompagnamento negli ambienti naturali sopra indicati, limitata da una duplice deroga: la prima (art. 3) atterrebbe all'articolazione interna alla professione di guida alpina nei due gradi di "aspirante guida" e di "guida alpina-maestro di alpinismo"; la seconda (art. 21) atterrebbe esclusivamente alla facoltà delle Regioni di prevedere la formazione ed abilitazione della figura professionale degli "accompagnatori di media montagna".

Quanto alla rilevanza della questione, osserva il rimettente che «l'eventuale caducazione della norma predetta a seguito di un accertamento di incostituzionalità della norma medesima comporterebbe la definizione della controversia in senso favorevole all'interesse fatto valere in giudizio dalla parte ricorrente».

2. – Con atto depositato il 1° ottobre 2003 è intervenuta in giudizio la Regione Emilia-Romagna, chiedendo che la Corte dichiari "inammissibile e infondata" la questione e rinviando ad una successiva memoria l'articolazione delle proprie difese.

3. – In data 4 novembre 2003 si sono costituiti in giudizio i ricorrenti nel giudizio *a quo*.

La difesa delle parti private rileva, in primo luogo, come la legge regionale n. 4 del 2000 abbia sostanzialmente sostituito la figura dell'accompagnatore di montagna – mediante l'abrogazione delle norme della legge regionale 1° febbraio 1994, n. 3 (Ordinamento delle professioni di guida alpina e di accompagnatore di montagna) contenenti i riferimenti a tale figura – con quella della guida ambientale-escursionistica, con compiti in parte corrispondenti a quelli delle guide alpine.

Inoltre, prevedendo all'art. 2, comma 3, la possibilità di accompagnamento "in ambienti montani" di persone singole, o di gruppi, da parte della guida ambientale escursionistica, la legge censurata avrebbe «consentito di fatto di praticare attività che integrano l'esercizio della professione di guida alpina [...] alle stesse guide ambientali escursionistiche».

La figura di nuova istituzione garantirebbe poi, secondo le parti private, una minore tutela delle ragioni della sicurezza degli accompagnati, dal momento che le guide ambientali escursionistiche, «lungi dall'appartenere ad un Albo professionale gestito dal Collegio regionale, quale organo di autogoverno e di autodisciplina», sfuggirebbero «ai controlli connessi all'attività in esame, per volere della normativa

statale, e finalizzati a garantire sia il livello qualitativo degli esercenti la professione, sia l'affidamento degli utenti».

In subordine, i ricorrenti nel giudizio *a quo* prospettano la possibilità che la questione di legittimità costituzionale venga accolta assumendo quale parametro il testo attualmente vigente dell'art. 117, terzo comma, Cost., sul presupposto della riconducibilità della disciplina censurata alla materia delle "professioni", affidata alla potestà legislativa concorrente, restando così «impregiudicato il rapporto tra leggi quadro dello Stato e leggi Regionali». In questo senso, la questione non muterebbe fisionomia pur nel rinnovato disegno costituzionale delle competenze legislative, vertendosi comunque in materia nella quale la Regione è priva del potere di disciplinare una figura professionale al di fuori dei principi fondamentali stabiliti da leggi statali.

In proposito, le parti private osservano come i principi fondamentali concernenti la disciplina della professione di guida alpina siano tuttora contenuti nelle disposizioni della legge n. 6 del 1989; e come, d'altro canto, sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, spetterebbe allo Stato individuare i tratti identificativi delle varie professioni, i loro contenuti ed i titoli richiesti per accedervi.

4. – In prossimità della data fissata per la pubblica udienza, la difesa della Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria nella quale, in via preliminare, eccepisce l'improcedibilità e l'inammissibilità della questione sollevata dal TAR, dal momento che tale questione sarebbe stata prospettata indicando quale parametro l'art. 117, primo comma, Cost. nella formulazione anteriore alla riforma costituzionale del 2001, mentre la Regione ritiene che questa Corte, nella ordinanza n. 420 del 2002, abbia indicato quale parametro corretto il nuovo testo dell'art. 117 Cost.

Nel merito, la Regione osserva che la legge regionale n. 4 del 2000 atterrebbe in via prevalente al settore del turismo e conterrebbe la disciplina delle attività professionali turistiche di accompagnamento, con finalità di valorizzazione del sistema turistico; secondo la ricostruzione della Regione, già prima della riforma del Titolo V della Costituzione tale settore sarebbe stato attribuito alla competenza regionale a seguito della soppressione del Ministero del turismo e la devoluzione e il conferimento di tutte le funzioni amministrative statali alle Regioni per effetto del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). D'altra

parte, osserva ancora la difesa regionale, la disciplina delle attività turistiche assorbirebbe anche la individuazione, da parte delle Regioni, dei requisiti inerenti alle figure professionali che in tale settore operano.

A maggior ragione, a seguito della modifica dell'art. 117 Cost. e della attribuzione della materia del turismo alla competenza esclusiva delle Regioni, non sarebbe configurabile alcuna invasione di competenze statali.

In ogni caso, la questione sarebbe infondata anche in ragione del fatto che la legge regionale n. 4 del 2000 conterrebbe una esplicita garanzia del rispetto del distinto ambito di competenza delle guide alpine, di modo che la norma censurata non avrebbe inciso su competenze proprie di tale figura. Infatti, escludendosi espressamente che la guida ambientale escursionistica possa operare in percorsi di particolare difficoltà, posti su terreni innevati e rocciosi e in quelli che richiedono l'uso di particolari attrezzature e tecniche alpinistiche, la legge regionale impugnata sarebbe pienamente rispettosa di quanto prescritto dall'art. 2, comma 2, della legge n. 6 del 1989. Da quest'ultima norma emergerebbe che principio fondamentale della materia sarebbe la riserva per le guide alpine in rapporto al carattere tecnico e ai rischi della loro attività in determinati ambienti, mentre non rilevarebbe di per sé l'ambiente montano, il quale non potrebbe essere considerato in sé stesso pericoloso. Mentre la legge statale n. 6 del 1989 avrebbe disciplinato la professione della guida alpina al fine di assicurare «adeguate garanzie di preparazione tecnica e professionale a tutela dell'incolumità degli alpinisti», la guida ambientale escursionistica sarebbe una professione tipicamente turistica, che «illustra» gli aspetti naturalistici ed ambientali degli ambienti anche montani, senza che possa aversi alcuna sovrapposizione con l'ambito riservato alle guide alpine.

Quanto alla asserita violazione dei principi fondamentali conseguente alla soppressione della figura dell'accompagnatore di mezza montagna, la Regione osserva che tale figura professionale avrebbe limitate competenze ed inoltre che la sua istituzione, da parte delle Regioni, sarebbe meramente facoltativa. Essa, inoltre, sarebbe del tutto eterogenea rispetto a quella della guida alpina e, comunque, rientrerebbe nell'ambito delle «figure professionali del turismo, senza che vi possa essere alcuna interferenza con i profili attinenti alla disciplina delle professioni, necessariamente attratta, nel precedente sistema costituzionale, nella sfera della legislazione statale».

Considerato in diritto

1 – Il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge regionale dell'Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), limitatamente all'inciso "ambienti montani", per violazione dell'art. 117 della Costituzione, nel testo vigente prima della riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). La illegittimità deriverebbe dalla previsione secondo la quale la "guida ambientale escursionistica", così come definita dalla disposizione oggetto di censura, può esercitare la propria attività professionale anche in "ambienti montani", mentre la legge 3 gennaio 1989, n. 6 (Ordinamento della professione di guida alpina), riserverebbe l'attività professionale di accompagnamento in montagna alle guide alpine (nei due gradi di "aspirante guida" e di "guida alpina-maestro di alpinismo") ed agli "accompagnatori di media montagna", di cui rispettivamente agli artt. 2, 3 e 21 della citata legge n. 6 del 1989.

2 – In via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità della questione prospettata dalla Regione Emilia-Romagna e fondata sull'assunto che questa Corte, nell'ordinanza n. 420 del 2002, avrebbe indicato come parametro corretto nel presente giudizio di costituzionalità il nuovo art. 117 Cost. e non quello precedentemente vigente. Al contrario, l'ordinanza n. 420 del 2002 ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale all'epoca sollevata dallo stesso giudice rimettente, limitandosi a rilevare come nell'ordinanza di rimessione mancasse "ogni argomentazione al riguardo" dell'intervenuto mutamento costituzionale, malgrado che questo avesse interessato anche le materie legislative coinvolte dalla normativa oggetto del giudizio. L'ordinanza che oggi viene all'esame, al contrario, motiva in modo non implausibile sia la necessità di considerare il quadro delle competenze previsto nel precedente art. 117 Cost. ai fini di risolvere la controversia di cui al giudizio *a quo*, sia la sicura perdurante vigenza della legge n. 6 del 1989 anche nel presente contesto costituzionale (tanto più in quanto il terzo comma del nuovo art. 117 Cost. configura come concorrente la potestà legislativa nella materia delle "professioni").

3 – Nel merito la questione non è fondata.

Neppure il TAR rimettente dubita che le Regioni, già nel vigore del precedente regime costituzionale di riparto delle competenze, disponessero di un potere legislativo di tipo concorrente in tema di definizione e disciplina delle attività professionali nell'ambito turistico; ciò era reso evidente, in particolare, dalla prima disposizione di cornice intervenuta sul punto e cioè dall'art. 11 della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), che affidava alle Regioni la funzione di accertare i requisiti per l'esercizio di tutta una serie di specifiche attività professionali nell'ambito turistico, individuate dalla stessa disposizione di legge, nonché per "ogni altra professione attinente al turismo". In seguito, la legge n. 6 del 1989 e la legge 8 marzo 1991, n. 81 (Legge quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina), hanno esplicitamente stabilito analitici **principi fondamentali** per la legislazione regionale in riferimento solo a due delle figure professionali già previste nel richiamato art. 11 della legge n. 217 del 1983.

Rispetto a questo sicuro spazio di competenza amministrativa e legislativa riservata alle Regioni, successivamente, altre leggi statali – precedenti la data di adozione della legge regionale in esame e relative alle conseguenze del *referendum* che aveva abrogato la legge istitutiva del Ministero del turismo (Decreto legge 29 marzo 1995, n. 97, recante "Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport") – nonché il completamento del trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni (art. 43 e segg. del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59") hanno sostanzialmente confermato i poteri regionali in questa materia. Analogamente è da dirsi in riferimento a quanto previsto, peraltro successivamente all'esercizio del potere legislativo da parte della Regione Emilia-Romagna, dagli artt. 2, comma 4, lettera g); e 7, comma 5, della legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo).

4 – Di conseguenza, il problema si restringe alla **determinazione dell'ampiezza delle attività professionali che la specifica normativa di cornice contenuta nella legge n. 6 del 1989 e riferita alle guide alpine riserva a tale figura**; attività che, a motivo di tale riserva, non possono essere attribuite ad altre figure professionali operanti nell'ambito turistico. Da questo punto di vista, peraltro, **ciò che distingue effettivamente tale figura**

professionale e, sulla base di quanto previsto dalla legge n. 6 del 1989, non già una generica attività di accompagnamento in aree montane (la cui esatta definizione, per di più, aprirebbe complessi problemi) a seguito della intervenuta soppressione del criterio altimetrico in conseguenza della abrogazione dell'art. 3 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna", nonché dell'art. 1 della legge 27 luglio 1952, n. 991, recante "Provvedimenti in favore dei territori montani"), bensì l'accompagnamento su qualsiasi terreno che comporti «l'uso di tecniche e di attrezzature alpinistiche» (come si esprime testualmente l'art. 2, comma 2, della legge n. 6 del 1989) o l'attraversamento di aree particolarmente pericolose e cioè «delle zone rocciose, dei ghiacciai, dei terreni innevati e di quelli che richiedono comunque, per la progressione, l'uso di corda, piccozza e ramponi» (come si esprime l'art. 21, comma 2, della medesima legge). D'altra parte, anche l'art. 23 della medesima legge riserva "alle guide alpine-maestri di alpinismo e agli aspiranti guida iscritti nei relativi albi" l'attività di accompagnamento sui vulcani solo allorché siano previste le attrezzature e tecniche alpinistiche di cui al citato art. 21.

È vero che la legge n. 6 del 1989 dispone altresì, all'art. 21, che le Regioni possano disciplinare la formazione e l'abilitazione di "accompagnatori di media montagna", operanti in aree diverse da quelle riservate alle guide alpine, prevedendo che questa specifica attività professionale si svolga sotto la vigilanza del collegio regionale delle guide alpine, d'intesa con la Regione interessata. Si tratta però di una figura professionale facoltativa, che le Regioni possono disciplinare o meno, come appunto ha fatto la Regione Emilia-Romagna, dapprima prevedendola con l'art. 12 e seguenti della legge 1° febbraio 1994, n. 3 (Ordinamento della professione di guida alpina e di accompagnatore di montagna), e poi abrogando tali disposizioni con la legge n. 4 del 2000.

Quest'ultima legge regionale, all'art. 2, comma 3, oggetto di censura nel presente giudizio, ha individuato, fra le diverse "professioni turistiche di accompagnamento", anche la "guida-ambientale escursionistica", figura comunque avente un profilo professionale alquanto differenziato dall'"accompagnatore di media montagna", perché essenzialmente finalizzata ad illustrare "gli aspetti ambientali e naturalistici" dei diversi territori (montani, collinari, di pianura ed acquatici) e con esplicita esclusione "di percorsi di particolare difficoltà, posti su terreni innevati e

rocciosi di elevata acclività, ed in ogni caso di quelli che richiedono l'uso di attrezzature e tecniche alpinistiche, con utilizzo di corda, piccozza e ramponi'.

Dal momento che quindi non si erode l'area della figura professionale della guida alpina, ma si opera nell'area lasciata alla discrezionalità del legislatore regionale dalla vigente legislazione di cornice in materia turistica, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice rimettente si rivela priva di fondamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), sollevata, limitatamente all'inciso "ambienti montani", per violazione dell'art. 117 della Costituzione, nel testo vigente prima della riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dal Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 2005.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

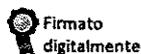
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 dicembre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Publicato il 09/05/2018



N.00564 /2018 REG.PROV.COLL.
N. 00167/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 167 del 2017, proposto da Roberto Noli e AIGAE - Associazione Italiana Guide Ambientali Escursionistiche, in persona del Presidente pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Chiara Servetti (PEC chiaraservetti@pec.ordineavvocatitorino.it), Luca Berchicci (PEC lucaberchicci@ordineavvocatiroma.org), con domicilio eletto presso lo studio dell'avv.to Chiara Servetti in Torino, corso Vittorio Emanuele II n. 82;

contro

Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Piccarreta (PEC giuseppe.piccarreta@cert.ragione.piemonte.it), con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, corso Regina Margherita 174;

nei confronti

Collegio Regionale Guide Alpine del Piemonte, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberto Ariagno (PEC robertoariagno@pecordineavvocatitorino.it), con domicilio eletto presso il

suo studio in Torino, via Principi D'Acaja 44;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Collegio Nazionale delle Guide Alpine Italiane, rappresentato e difeso dall'avvocato Marco Zambelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio presso Tar Piemonte-Segreteria, via Confienza n. 10, Torino;

per l'annullamento

- della Deliberazione della Giunta Regionale 21 novembre 2016, n. 29-4237 avente ad oggetto la "Istituzione della figura professionale di Accompagnatore di Media Montagna (A.M.M.), in applicazione delle direttive della L.R. n. 24/2015, art. 2 bis. Approvazione criteri disciplinanti le modalità e i requisiti per l'abilitazione all'attività della figura professionale di Accompagnatore di Media Montagna" e pubblicata sul BU n. 50 del 15/12/2016 della Regione Piemonte;
- dell'allegato n. 1 alla Deliberazione della Giunta Regionale 21 novembre 2016, n. 29-4237 e degli allegati A, B, C, e D;
- e per l'annullamento e/o per la disapplicazione delle norme della legge regionale 16 novembre 2015, n. 24 pubblicata sul BU46S1 del 16.11.2015 intitolata "Modifiche della legge regionale 29 settembre 1994, n. 41 (ordinamento della professione di Guida Alpina)" nel suo complesso e negli specifici articoli come di seguito precisati;
- di ogni altro atto presupposto, preordinato, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Piemonte, del Collegio Regionale Guide Alpine del Piemonte e del Collegio Nazionale delle Guide Alpine Italiane;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 aprile 2018 la dott.ssa Paola Malanetto

e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti hanno impugnato la deliberazione di Giunta Regionale in epigrafe, con la quale è stata istituita nella Regione Piemonte la figura professionale dell'“accompagnatore di media montagna” (AMM), in applicazione della l.r. Piemonte n. 24/2015, a sua volta attuativa della l. n. 6/1989, art. 22.

Hanno dedotto che l'AIGAE è associazione di categoria fondata nel 1992 che rappresenta la Guide Ambientali Escursionistiche (GAE), riconosciuta come associazione professionale ai sensi della legge n. 4/2003. Il ricorrente Roberto Noli, a sua volta, esercita tale ultima attività professionale.

La l.r. Piemonte n. 41/1994, come modificata dalla l.r. Piemonte n. 24/2015, definisce la figura dell'accompagnatore di media montagna e ne disciplina l'attività prevedendo l'iscrizione in appositi elenchi ed assegnando al collegio delle Guide Alpine l'espletamento di corsi ed esami per conseguire detta iscrizione.

Ritengono i ricorrenti che, con la D.G.R. impugnata, la Regione Piemonte e i Collegi delle Guide alpine potrebbero avallare l'assunto secondo cui l'attività professionale di accompagnamento in escursionismo in montagna sia oggi riservata alle Guide Alpine ed agli AMM.

I ricorrenti sostengono che una simile riserva indurrebbe un esito costituzionalmente incompatibile; evidenziano che la sussistenza di una riserva dell'attività in montagna da parte degli AMM, quindi anche in aree ed attività che non richiedono specifiche difficoltà e preparazione tecnica, precluderebbe l'attività delle GAE, con effetti di incostituzionalità di disciplina per creazione di una riserva regionale in ambiti di professione libera, con ulteriori difficoltà interpretative nel delimitare i confini tra la professione di AMM e quella di GAE.

Su tale assunto interpretativo lamentano che l'impugnata delibera regionale, unitamente alle presupposte leggi statale e regionale, contrastino con il vigente

assetto costituzionale.

La Corte costituzionale, infatti, con la sentenza n. 459/2005, avrebbe definitivamente chiarito che la mera circostanza che una attività professionale si svolga in montagna non è caratteristica sufficiente per la creazione di una professione protetta. Il concetto di "montagna" sarebbe inoltre indeterminato.

La scelta della Regione Piemonte, inoltre, violerebbe la normativa nazionale e comunitaria in materia di tutela della concorrenza, oltre che il principio di parità di trattamento. La disciplina della concorrenza e delle liberalizzazioni avrebbe in ogni caso travolto eventuali disposizioni regionali idonee ad introdurre barriere alla concorrenza.

L'art. 7 della l.r. Piemonte n. 24/2015 sarebbe, da ultimo, illegittimo anche per il fatto di prevedere una partecipazione delle Guide Alpine nella gestione degli albi e dei corsi degli AMM, con sostanziale partecipazione di soggetti ai medesimi concorrenti nella procedura di rilascio dei titoli abilitativi degli AMM, in violazione dell'art. 18 del d.lgs. n. 59/2010.

Anche la legge n. 4/2013, in tema di professioni non organizzate, sarebbe di fatto incompatibile con l'individuazione di una professione protetta di carattere "regionale e facoltativo" e proprio in virtù della l. n. 4/2013 l'AIGAE avrebbe ottenuto l'iscrizione nell'elenco delle associazioni professionali.

Hanno quindi chiesto annullarsi gli atti impugnati anche, ove necessario, previa remissione degli atti alla Corte Costituzionale per il vaglio di legittimità costituzionale della disciplina dettata dalla l. n. 6/89 e dalla l.r. Piemonte n. 24/2015.

Si è costituito il collegio regionale delle Guide Alpine del Piemonte, affermando che la normativa in questione non inciderebbe sulla professione delle GAE, nei limiti in cui queste operino nel rispetto della legge; contesta l'ulteriore assunto secondo cui il concetto di "montagna" sarebbe indeterminato, dovendosi per contro fare riferimento a quanto previsto dell'art. 2 della l.r. Piemonte n. 3/2014 e comunque alla l. n. 97/94. Nel merito sostiene che l'ambito delle professioni

protette di Guida Alpina e AMM coprirebbe in sostanza ogni attività escursionistica da svolgersi su territorio montano.

Si è costituita la Regione Piemonte sostenendo che vi sarebbe una chiara distinzione tra le due figure professionali di AMM e GAE, fermo restando che l'accompagnamento in montagna sarebbe prerogativa esclusiva di Guide Alpine ed Accompagnatori di Media Montagna.

Con atto di intervenuto *ad opponendum*, depositato in data 9.3.2018, è intervenuto in giudizio il Collegio nazionale delle Guide Alpine italiane, contestando gli assunti di cui al ricorso introduttivo.

I ricorrenti hanno contestato l'ammissibilità di tale ultimo intervento.

Con ordinanza n. 130/2017 l'istanza cautelare è stata respinta.

All'udienza del 10.4.2018 la causa è stata discussa e decisa nel merito.

DIRITTO

Deve essere respinta l'eccezione preliminare di inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* proposta dai ricorrenti; il presente giudizio vede contrapporsi due, se non tre, categorie professionali a causa di possibili interferenze dei rispettivi ambiti di disciplina. La circostanza che la contrapposizione sia stata enfatizzata da un intervento di legge regionale piemontese non esclude un interesse del collegio nazionale delle Guide Alpine ad intervenire *ad opponendum* in una controversia in cui, inevitabilmente in termini più ampi, si contestano i limiti e l'ambito di estensione dell'attività professionale protetta degli AMM, attività, quest'ultima, consentita e quindi riservata anche alle Guide Alpine.

Nel merito ai fini della definizione del giudizio occorre tentare una ricostruzione del quadro normativo, che si presenta frammentario e frutto della giustapposizione nel tempo, senza mai alcun tipo di coordinamento, di diverse discipline statali e regionali, spesso ispirate da finalità contrapposte.

La normativa statale di riferimento, la legge n. 6/1989, non è mai stata esplicitamente coordinata con ulteriori e paralleli sistemi normativi (in tema ad

esempio di liberalizzazione dei servizi, di turismo) né esplicitamente adeguata al mutato contesto costituzionale ed alle evoluzioni che la realtà lavorativa, oltre che l'ordinamento, hanno certamente subito in quasi trenta anni.

A tutt'oggi gli AMM sono definiti dalla l. n. 6/1989 all'art. 21 come coloro che svolgono "in una zona o regione determinata le attività di accompagnamento di cui al comma 1 dell'articolo 2, 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, e illustra alle persone accompagnate le caratteristiche dell'ambiente montano percorso"

A sua volta l'art. 2 comma 1 stabilisce che: "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"

Il rinvio all'art. 2 comma 1 è dunque finalizzato a distinguere l'accompagnatore di media montagna dalla Guida Alpina.

La definizione è sostanzialmente in negativo, essendosi il legislatore principalmente preoccupato di limitare l'accesso degli accompagnatori di media montagna ad attività tecniche che richiedono specifica preparazione fisica e che sono riservate dalla legge alle Guide Alpine; il legislatore dell'epoca non si è certamente proposto di delimitare la figura professionale in questione rispetto ad altre professioni che, semplicemente, non esistevano come professioni libere o meno che fossero.

A sua volta l'art. 2 bis della l.r. Piemonte n. 24/2015 definisce l'accompagnatore di media montagna nei termini che seguono:

"Art. 2-bis. (Accompagnatore di media montagna)

1. È accompagnatore di media montagna chi svolge professionalmente, anche in modo non esclusivo e non continuativo, l'attività di accompagnamento in escursioni su terreno montano, con l'esclusione delle zone rocciose, dei ghiacciai, dei terreni innevati e di tutti gli itinerari che richiedono per la progressione l'uso di tecniche e di materiali alpinistici ed illustra alle persone accompagnate le caratteristiche dell'ambiente montano percorso.

2. Le guide alpine maestri di alpinismo e le aspiranti guide possono svolgere le attività di accompagnatore di media montagna.”

Il legislatore regionale piemontese, nella sostanza, ha ricalcato la definizione di AMM dettata dalla legge statale.

La figura dell'AMM, come ancora prevista dalla legge del 1989 all'art. 21, può *prima facie* apparire anomala nel panorama normativo vigente qualora fosse ricostruita senza tener conto della giurisprudenza costituzionale in materia di professioni protette; il testo della legge del 1989 sembrerebbe infatti demandare alla libera facoltà delle Regioni la delimitazione di una professione protetta.

Siffatta soluzione, tuttavia, sarebbe in certo contrasto con la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo cui l'individuazione di professioni protette appartiene alla disciplina, di riserva statale, dell'ordinamento civile e non può, per ovvie ragioni di uniformità di regolamentazione, essere demandata al legislatore regionale.

Sul punto, *ex pluribus*, si veda Corte costituzionale n. 300/2010, secondo cui: “Questa Corte ha più volte affermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti

quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale. Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali”.

Muovendo da questo presupposto, deve ritenersi che il legislatore regionale non possa creare alcuno spazio di professione protetta che come tale non sia già previsto dalla legge statale; in sostanza le Regioni possono disciplinare la figura professionale dell'AMM nei limiti in cui i suoi ambiti di riserva siano quelli già previsti dalla legge statale.

Occorre dunque ulteriormente interrogarsi sull'ambito della definizione dettata dal combinato disposto degli artt. 21 e 2 della l. n. 6/1989, come detto di scarsa utilità per la perimetrazione delle rispettive competenze tra GAE e AMM semplicemente perché, all'epoca, il legislatore si è solo fatto carico di perimetrare le competenze rispetto alla più tecnica figura della Guida Alpina.

Non a caso la stessa legge del 1989 è stata già oggetto di un intervento della Corte Costituzionale suscitato proprio da potenziali interferenze tra figure professionali emergenti non protette, quali le GAE, e l'ambito di riserva professionale disegnato dalla legge del 1989 in favore delle Guide Alpine.

Per quanto in specifico concerne la potenziale reciproca interferenza tra GAE e AMM, la legge non può che essere interpretata in forma compatibile con il generale *favor* per la libertà delle prestazioni di servizi, anche di nuova emersione, libertà per di più incentivata dall'ordinamento europeo; le deroghe a siffatti principi presentano tendenzialmente natura eccezionale e possono essere fondate solo su specifiche esigenze di tutela.

Ritiene il collegio che indicazioni sufficientemente attuali e precise in materia siano già state offerte dalla Corte Costituzionale e che, pertanto, la disciplina statale delle AMM (e quindi le leggi regionali che ne costituiscono attuazione) non possano che essere interpretate coerentemente con quanto già statuito dal giudice delle leggi.

Con la sentenza n. 372/1989 la Corte costituzionale, innanzitutto, è intervenuta su alcune disposizioni di dettaglio (art. 22 della l. n. 6/89) in tema di organizzazione e disciplina degli elenchi speciali degli AMM, ritenendo la normativa statale di

dettaglio invasiva delle prerogative regionali in tema di formazione professionale.

La citata sentenza non ha particolare valenza sistematica, non attribuisce e non può attribuire alle Regioni la facoltà di “creare” professioni protette in palese contrasto con il già ricordato ed univoco orientamento della stessa Corte in materia e si limita a chiarire che, dal punto di vista della mera organizzazione di corsi ed esami, le Regioni vantano uno spazio di autonomia normativa che non può essere soffocato dall'intervento statale.

Da un punto di vista sistematico è invece rilevante quanto stabilito con la sentenza della Corte Costituzionale n. 459/2005; la vertenza che ha dato origine alla pronuncia trae origine da una impugnazione proposta dalle Guide Alpine avverso una legge regionale dell'Emilia Romagna la quale, nell'ambito più generale della disciplina del turismo, ha riconosciuto la figura delle GAE con competenze estese anche ad attività che si svolgono in ambiente montano.

Per tale ultimo motivo la legge regionale era stata censurata proprio dalle Guide Alpine, che ritenevano *ex se* invasivo del proprio e riservato ambito professionale il fatto che l'attività delle GAE potesse svolgersi anche in montagna. Si consideri che nella complessiva sistematica della legge statale le Guide Alpine possono svolgere tutte le attività proprie degli AMM e che questi ultimi, in sostanza, svolgono una attività parallela a quella delle Guide Alpine ma caratterizzata dall'assenza di specifiche difficoltà tecniche.

La Corte Costituzionale ha chiarito che, contrariamente a quanto sostenuto anche nel presente giudizio tanto dai collegi delle Guide Alpine rispettivamente controinteressato e interveniente che dalla Regione Piemonte, non esiste alcuna previsione statale di riserva professionale che copra ogni e qualsivoglia attività escursionistica che si svolga in montagna. Ha infatti chiarito la Corte che la riserva concernente l'attività della Guida Alpina non attiene alla “generica attività di accompagnamento in montagna (la cui esatta definizione aprirebbe complessi problemi a seguito della intervenuta soppressione del criterio altimetrico)”,

“bensì l’accompagnamento su qualsiasi terreno che comporti l’uso di tecniche ed attrezzature alpinistiche o l’attraversamento di aree particolarmente pericolose.” Ancora la Corte, nel valutare ciò che legittimamente può poi essere demandato ad una Guida Ambientale Escursionistica, ha chiarito che quest’ultima figura è caratterizzata, differenziandosi in ciò anche dall’accompagnatore di media montagna, perché “finalizzata ad illustrare aspetti ambientali e naturalistici dei diversi territori (*montani*, collinari, di pianura ed acquatici).”

Dalla lettura della pronuncia della Corte si ricava quindi che le professioni che possono essere “protette” in forza della l. n. 6/1989 non possono esserlo per il solo fatto di svolgersi in montagna ma per il fatto di essere caratterizzate, quantomeno, da un aspetto sportivo, più o meno tecnicamente elevato, mentre la Guida Ambientale Escursionistica è caratterizzata dalla illustrazione di aspetti ambientali e naturalistici; detta illustrazione, necessariamente (non trattandosi certo di professione puramente teorica) potrà svolgersi nel contesto ambientale illustrato, comportando anche la legittima operatività delle GAE in ambito montano, se pure con fini non sportivi quanto piuttosto di osservazione, studio e conoscenza del territorio.

Che l’attività della GAE sia ammessa anche in ambito montano e non comporti, per ciò solo, indebita invasione delle prerogative delle professioni protette configurate della legge n. 6/1989 risulta dunque essere stato già affermato dal giudice delle leggi e costituisce presupposto interpretativo imprescindibile di qualsivoglia normativa regionale in materia.

D’altro canto che la professione di Guida Ambientale Escursionistica non sia inibita dalla istituzione degli Accompagnatori di Media Montagna viene nel presente giudizio affermato anche dalla difesa regionale; la tesi esposta dalla Regione è tuttavia quella di una presunta riserva delle Guide Alpine e degli AMM sull’escursionismo in ambito montano in generale; per contro, come chiarito dal giudice delle leggi, nessuna previsione di legge statale riserva il complesso delle attività che possono svolgersi in montagna a professioni protette, anzi la Corte ha

esplicitamente affermato che le GAE possono muoversi in ambito anche montano (fermo restando che non possono operare in ambienti che richiedano le particolari capacità tecniche, che costituiscono prerogativa riservata delle Guide Alpine).

Fatta tale premessa ricostruttiva il ricorso non può che essere dichiarato inammissibile, poiché i ricorrenti sostengono che l'istituzione degli AMM inibirebbe loro l'accesso alla montagna e su tale presupposto lamentano una lesione del proprio naturale spazio di azione; siffatta soluzione, tuttavia e come detto, contrasterebbe con la lettura che della l. n. 6/89 ha offerto la Corte Costituzionale nella sentenza n. 459/2005; né, come già ampiamente illustrato, la legge regionale potrebbe estendere l'ambito di una professione protetta oltre quanto legittimamente previsto dalla legge statale.

Alla luce della complessiva ricostruzione del dettato normativo, sulla base delle decisioni già rese in materia della Corte Costituzionale, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, non avendo i ricorrenti interesse a censurare singoli profili di disciplina di altra professione che non può precludere loro l'accesso alla montagna.

La complessità e novità della questione giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara inammissibile il ricorso;
compensa le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Savio Picone, Consigliere

Paola Malanetto, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Paola Malanetto

IL PRESIDENTE
Carlo Testori

IL SEGRETARIO



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.



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

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 plurimis*, 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