

Turismo e professioni

di Maurizio Malo
(21 giugno 2006)

(in corso di pubblicazione in *le Regioni*, 2/2006)

1. La questione di legittimità rimessa dal Tar Emilia-Romagna al giudizio della Corte costituzionale (e decisa con la sent. 459/2005) concerne la legge regionale emiliano-romagnola n. 4 del 2000, laddove (art. 2, comma 3) essa consente alle "guide ambientali escursionistiche" (figura professionale turistica istituita dalla stessa legge regionale) di esercitare l'attività professionale anche in "ambienti montani". Nella prospettiva del giudice *a quo*, si sarebbe così erosa l'area riservata alla figura professionale della guida alpina dalla legge di principio n. 6 del 1989; la legge regionale avrebbe conseguentemente violato l'art. 117 Cost. Si osservi che il parametro costituzionale viene individuato nel testo dell'art. 117, in vigore al momento dell'emanazione della legge regionale, con riguardo all'interesse (di talune guide alpine ricorrenti al Tar), all'annullamento di un bando di concorso (per l'accesso alla professione di guida ambientale escursionistica), emanato in attuazione della legge regionale, prima della revisione costituzionale del 2001.

La Corte si è quindi trovata nella singolare situazione di dover giudicare utilizzando un parametro costituzionale non più in vigore: l'originario art. 117 Cost.

2. Il settore di intervento individuato dalla Corte è quello "delle attività professionali nell'ambito turistico", inteso come parte della materia "turismo e industria alberghiera", per la quale l'art. 117 Cost. stabiliva (prima della revisione costituzionale del 2001) la potestà legislativa concorrente (statale e regionale)[1].

Riconosciuta alla legge statale n. 6 del 1989 (sull'ordinamento delle guide alpine) la natura di legge di principio (o legge cornice), la Corte afferma però che la legge regionale in questione non ha introdotto, in realtà, norme con essa contrastanti, in quanto alle guide ambientali escursionistiche è sì consentito di operare anche in ambienti montani ma con esplicita esclusione dei "percorsi che richiedono l'uso di attrezzature e tecniche alpinistiche o sono di particolare difficoltà", che sono quelli da considerare come riservati alla figura professionale delle guide alpine, in base alla legge statale. La questione viene quindi dichiarata infondata in quanto con la disciplina regionale "non si erode" l'area professionale riservata alle guide alpine, "ma si opera nell'area lasciata alla discrezionalità del legislatore regionale dalla vigente legislazione di cornice in materia di turismo" (come osserva la Corte, in chiusura del *considerato in diritto*).

3. La legittimità della disciplina regionale è affermata riconoscendo *il turismo* come materia a competenza legislativa concorrente. Va ripetuto, però, che la Corte giudica in base al parametro costituzionale antecedente alla riforma del 2001; e se pure parla di "vigente legislazione di cornice in materia di turismo", appare chiaro che si riferisce al tempo in cui vennero approvate le disposizioni regionali (cioè prima della riforma costituzionale del 2001).

Con il nuovo articolo 117 Cost., il turismo rientra infatti fra le materie residuali (comma 4) di competenza regionale cosiddetta "piena" o "esclusiva", comunque non soggetta alla legislazione statale di cornice. Com'è stato chiarito dalla stessa Corte costituzionale in una precedente sentenza (sent. n. 197 del 2003, in riferimento alla legge statale 135/2001, di riforma del turismo), "a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa che può anche essere sostitutiva di quella statale" di cornice (p. 4 del *considerato in diritto*).

4. Con l'art. 117 Cost. riformato va tuttavia riconsiderata la *consistenza* della materia. Si deve cercare di chiarire se ogni settore disciplinare del turismo, già di competenza concorrente, sia confluito nell'alveo della competenza cosiddetta piena o esclusiva regionale (non soggetta alla legislazione statale di principio); o se, invece, taluni settori disciplinari si siano staccati dalla materia turismo, per entrare a far parte di altra materia, fra quelle elencate dal "nuovo" art. 117 Cost. (nei commi 2 e 3).

In questo secondo senso, della migrazione della disciplina dalla materia "turismo" ad altra materia, si può indicare il settore della "organizzazione delle attività sportive di base o non agonistiche, e della realizzazione dei relativi impianti e attrezzature", che faceva parte della materia turismo come individuata dal decreto legislativo n. 616 del 1977, di

trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni (v. art. 56, comma 2, lett. b, d.lgs. 616/1977 e sul punto Corte cost. sent. 517/1987), e che ora, in base all'art. 117 Cost. riformato nel 2001, trova collocazione nella materia *ordinamento sportivo*, di competenza concorrente, statale - regionale (art. 117, comma 3, Cost.), come ha indicato la Corte costituzionale nella sent. n. 424 del 2004 (punti 8.1, 8.2, del *considerato in diritto*).

Ma la presenza nell'art. 117 Cost. di un diretto riferimento lessicale (come nel caso dell' *ordinamento sportivo*) rispetto alle "attività sportive" dell'art. 56, d.lgs. 616/1977) non è sicuro indice di transito del settore disciplinare, dalla materia "turismo", ad altra (apparentemente più specifica) materia. Infatti, pur in presenza della materia concorrente "*porti e aeroporti civili*" (art. 117, comma 3, Cost.), la Corte costituzionale propende per il mantenimento del settore disciplinare dei *porti turistici* nell'ambito della materia *turismo*, precisando che si tratta di materia "attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni" (Corte cost., sent. n. 90 del 2006, p. 8.2 del *considerato in diritto*).

5. Per il settore disciplinare delle professioni turistiche si prospetta la medesima questione: continua esso a far parte della materia *turismo* (e, quindi, dalla riforma costituzionale del 2001 non più vincolato alle leggi cornice statali) o è confluito nella "nuova" materia concorrente, delle *professioni* (art. 117, comma 3, Cost.)?

In proposito, vanno rammentate le pronunce con cui la Corte costituzione (già) si espresse in merito alla compatibilità delle leggi cornice statali sull'ordinamento delle guide alpine e dei maestri di sci, rispetto all'originario parametro costituzionale sulla distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni (Corte cost., sentt. 372/1989 e 360/1991). Pur qualificando l'*ordinamento della professione di guida alpina* come "submateria" rispetto alla materia *turismo e industria alberghiera* (dell'originario art. 117 Cost.), la Corte induceva a segnare una diversa, particolare collocazione per le professioni turistiche[2], sia per interferenza con altra materia (allora) di competenza concorrente ("istruzione professionale"), sia per la presenza di caratteri ordinali comunque riservati alla legislazione statale ("istituzione di albi professionali", "standards minimi di bagaglio tecnico-culturale", v. rispettivamente sent. 372/1989, p. 3, *in diritto*; e sent. 360/1991, p. 3, *in diritto*), così configurando un limite valevole anche per le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano, malgrado la loro competenza primaria in materia di turismo.

In presenza, ora, della materia concorrente delle *professioni* (art. 117, comma 3, Cost.), ed in base alla configurazione che ne è stata data dalla Corte costituzionale in varie, recenti pronunce[3], l'attrazione in siffatta materia anche del "settore" delle professioni turistiche sembrerebbe ineluttabile, staccandosi pertanto dalla materia "residuale regionale" *turismo*[4]; e ciò tanto più ove i principi fondamentali della materia delle professioni siano considerati come "principi trasversali" valevoli per qualsiasi materia di competenza regionale[5].

La collocazione resta tuttavia problematica, quanto meno per la professione turistica qui in evidenza (di guida ambientale-escursionistica). Se infatti principio fondamentale della materia *professioni* è (come affermato dalla Corte costituzionale) l'individuazione e la definizione di una (qualsiasi[6], nuova) professione (di competenza quindi del legislatore statale, non dei legislatori regionali), ad infrangersi davanti al principio dovrebbe essere proprio la legge regionale n. 4 del 2000 istitutiva, fra le professioni turistiche di accompagnamento, di una professione (quella di guida ambientale-escursionistica) che non risulta minimamente disciplinata (individuata) dalla legislazione dello Stato.

Si potrebbe osservare che l'individuazione con legge regionale di una nuova professione è avvenuta prima della comparsa della materia concorrente delle *professioni* (con la riforma costituzionale del 2001), quando i principi costituzionali consentivano - in ipotesi - l'individuazione di talune professioni (di minore rilevanza, o di dimensione locale, senza relativi ordini professionali) con legge regionale. Sennonché, nel decreto legislativo (n. 30 del 2006) *ricognitivo* dei principi fondamentali in materia di professioni (tratti essenzialmente dalla legislazione statale già in vigore al momento della riforma costituzionale del 2001, in base all'art. 1 della legge n. 131 del 2003), l'*individuazione* e la *definizione* delle professioni in genere (senza eccezioni, o distinzioni fra tipologie professionali) risultano di competenza legislativa statale (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 30 del 2006). Se davvero il decreto legislativo fosse *meramente ricognitivo* di principi fondamentali, si dovrebbe argomentare che già prima della riforma costituzionale del 2001 l'individuazione di nuove professioni era di sola competenza statale; ma l'asserita ricognizione del principio è contraddetta dalla produzione (prima della riforma costituzionale) di varie leggi regionali istitutive di figure professionali turistiche. Oltre alla figura della *guida ambientale escursionistica*, si possono rammentare[7] le figure professionali dell'*accompagnatore di turismo equestre*, dell'*operatore del turismo subacqueo*, e in particolare del *direttore d'albergo*: l'individuazione di questa professione con autonome leggi regionali incrina il criterio di distinzione che poggia sulla rilevanza (locale o nazionale) della professione. E' evidente infatti che la figura del *direttore d'albergo* è a carattere tutt'altro che locale (e - seguendo il criterio - andrebbe pertanto istituita con legge statale anziché con leggi regionali).

Va comunque segnalato che nella più recente giurisprudenza costituzionale (sentt. 40 e 153 del 2006) la Corte è ferma nel ritenere che "l'individuazione delle figure professionali" sia *principio fondamentale* della materia concorrente delle *professioni* (cfr. sent. 153/2006, p. 2.2, *in diritto*), di competenza - quindi - statale; e che in tale materia confluisca ogni possibile figura professionale (cfr. sent. 40/2006, p. 2.2, *in diritto*), risultando così ininfluente la caratterizzazione della professione, rispetto ad altre materie (come la sanità o i servizi sociali): anche le professioni turistiche sarebbero così attratte nella materia concorrente delle *professioni*, lasciando - quindi - la materia (residuale regionale) del *turismo*.

Sicché si giungerebbe alla paradossale conclusione che, passando il turismo da competenza concorrente a competenza residuale, sul tema delle professioni collegate al turismo le Regioni dovessero incontrare maggiori limitazioni di quando ... in tema di professioni non avevano competenza alcuna.

6. In sintesi, per la materia *turismo*, che di per sé non appare di problematica collocazione nell'ambito della potestà regionale residuale^[8], si prospettano difficoltà ricostruttive e tendenze volte a ridurre o addirittura a negare la competenza regionale di più ampio profilo (art. 117, comma 4, Cost.), in quanto parte o tutti i settori che compongono la materia andrebbero in realtà ricondotti all'interno di materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3, Cost.) o di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, Cost.)^[9]. Pare tuttavia che la prospettiva restrittiva tragga origine sia da un negativo pregiudizio circa la capacità delle Regioni di agire autonomamente, laddove - invece - le politiche di maggiore significato ed interesse per lo sviluppo del turismo appaiono proprio quelle intraprese dalle istituzioni regionali (un esempio recente è il progetto di promozione turistica della Regione Veneto "tra terra e cielo"^[10]); sia dal timore della differenziazione fra ordinamenti regionali^[11], senza considerare però che in un sistema di istituzioni autonome, le distinzioni fra ordinamenti sono fisiologiche e possono stimolare la crescita, lo sviluppo complessivo (specialmente in riferimento al turismo), assai meglio rispetto ad esiti normativi ed amministrativi pedissequamente omologhi.

Si è pertanto propensi a non sottovalutare, bensì a valorizzare le pronunce, di alto profilo istituzionale (Corte cost., sent. 197 del 2003; d.P.C.M. 13 settembre 2002, di recepimento dell'accordo Stato-Regioni in materia di turismo), che (in base al comma 4 dell'art. 117 Cost.) collocano il turismo fra le materie di "esclusiva" competenza regionale, pur se privato - a questo punto - del settore delle professioni. E in fondo è preferibile che la privazione sia motivata per incorporazione del settore nell'omonima materia (sulla traccia della giurisprudenza costituzionale in materia di professioni), piuttosto che per applicazione del principio di sussidiarietà (in linea con Corte cost., sent. 303/2003), come invece ha argomentato il Consiglio di Stato (sez. I, 3165/2003) per annullare (su ricorso straordinario al Capo dello Stato) la parte del d.P.C.M. 13 settembre 2002, che prevedeva l'accordo *fra sole Regioni* (anziché l'intesa *Stato-Regioni*) per la definizione di requisiti, modalità, criteri per l'esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche (compresi i relativi esami di abilitazione)^[12].

Si avverta che il Consiglio di Stato, giudicando su ricorso dell'Associazione nazionale delle guide turistiche, addirittura ha escluso che l'attività di guida turistica "possa essere definita professione ed inquadrata come tale fra le materie di legislazione concorrente", in quanto "l'ambito individuabile delle professioni" sarebbe "quello che si desume dall'art. 33, comma quinto, Cost., quando prevede un esame di Stato di abilitazione all'esercizio della professione"; la materia richiamerebbe "il valore legale dei titoli di studio e la disciplina dell'ordinamento civile delle professioni" (p. 3 del *considerato*). La competenza statale è stata tuttavia riconosciuta in base "alla peculiare funzione" attribuita al principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) che, "nel mutare delle situazioni istituzionali di titolarità delle competenze", viene qualificato come "fattore di flessibilità di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie" (p. 4, del *considerato*).

Trova così applicazione anche nella materia del *turismo* l'evanescente principio di sussidiarietà, piuttosto inquietante per l'autonomia regionale, in quanto più che funzionare (con i principi di differenziazione e adeguatezza) come parametro *selettivo* del livello istituzionale di volta in volta competente, sembra orientato al "recupero di posizioni" (anche inaspettate) in favore dello "Stato apparato".

[1] In tema v. L. Righi, *Le professioni turistiche*, in V. Franceschelli e F. Morandi (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, capitolo XII.

[2] Cfr. a commento della sent. 372/1989, C. Maviglia, *La disciplina delle "professioni" tra Stato e Regioni: a proposito di guide alpine*, in questa *Rivista*, 1990, pagg. 1530 ss.

[3] In tema v. E. Bindi, *La Corte costituzionale di fronte al difficile compito di individuazione dei principi fondamentali in materia di professioni*, in *Giur. cost.*, 2003, pagg. 3673 ss.; A. Gentilizi, *La materia concorrente delle "professioni" e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, *ivi*, pagg. 3680 ss. (entrambi a commento di Corte cost., sent. 353/2003); E. Bindi e M. Mancini, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, in questa Rivista, 2004, pagg. 1317 ss.; A. Poggi, *Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?*, in questa Rivista, 2006, **** (a commento di Corte cost., sent. 355/2005); E. Bindi e M. Mancini, *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia 'professioni'*, in *federalismi.it* n. 24/2005 (a commento di Corte cost., sentt. 319, 355, 405 e 424 del 2005).

[4] Cfr. M. Renna, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 12/2001, pagg. 1195 ss. (spec. pagg. 1199-1200 e 1205 ss.); L. Righi, *Le professioni turistiche*, cit., pagg. 286 ss.

[5] Cfr. A. Poggi, *Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni*, cit. (par. 3). E. Bindi e M. Mancini, *La Corte alla ricerca ...*, cit., pag. 5.

[6] Non solo quelle con relativo "ordine professionale" (ordinistiche), ma anche quelle prive di ordine professionale ("non ordinistiche"): cfr. E. Bindi e M. Mancini, *La Corte alla ricerca ...*, cit., ****; A. Poggi, *Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni*, cit., ****

[7] Grazie al dettagliato studio di L. Righi, *Le professioni turistiche*, cit., pagg. 295 e s., con indicazione delle relative leggi di diverse Regioni.

[8] Cfr. S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2005, pag. 164.

[9] Cfr. L. Righi, *Il "precario equilibrio" del turismo nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Diritto del turismo*, 2003, pagg. 128 ss.

[10] Cfr. <http://www.regione.veneto.it/Notizie/Comunicati+Stampa/Ottobre+2005/1465.htm> ed il relativo sito internet <http://www.veneto.to/portal/faces/public/guest> .

[11] Cfr. L. Righi, *Il "precario equilibrio"*, pagg. 133 ss.

[12] La decisione del Consiglio di Stato si può leggere in *Diritto del turismo*, 2004, pagg. 269 ss.