

## Turismo senza professioni regionali

di Maurizio Malo

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2010)

1. Prima della riforma costituzionale del 2001, quando la Costituzione non prevedeva alcuna competenza legislativa regionale in materia di professioni (ad eccezione della «istruzione artigiana e professionale»)¹ e poneva il «turismo» fra le materie di legislazione concorrente (art. 117 Cost., testo originario)², le Regioni erano espressamente legittimate, dalla legge cornice statale in materia di turismo, n. 217 del 1983, ad introdurre disposizioni legislative anche per il settore delle professioni turistiche, come individuate dalla stessa legge statale (guida turistica, interprete turistico, accompagnatore turistico o corriere, organizzatore professionale di congressi, istruttore nautico, maestro di sci, guida alpina, aspirante guida alpina o portatore alpino, guida speleologica, animatore turistico), nonché per «ogni altra professione attinente al turismo» (secondo l'espressione finale dell'art. 11, comma 1, della legge 217/1983). Le professioni turistiche costituivano quindi una parte o un settore della materia «turismo», e l'elenco recato dalla legge cornice era pacificamente inteso come «non tassativo»³, tant'è che alcune Regioni si spinsero ad istituire ulteriori figure professionali, non individuate dalla legislazione statale, come quella del «direttore d'albergo» (l.r. Abruzzo n. 42 del 1995; l.r. Calabria n. 14 del 1995; l.r. Liguria n. 58 del 1993; l.r. Piemonte n. 44 del 1992; l.r. Puglia n. 16 del 1994; l.r. Umbria n. 20 del 1989), quella del «vigile turistico» (l.r. Calabria n. 13 del 1985, art. 36⁴), quella della «guida ambientale» (l.r. Toscana n. 54 del 1997, prevedendo come specializzazioni la «guida escursionistica», la «guida equestre», e la «guida subacquea»; mentre leggi di altre Regioni qualificarono queste attività come professioni turistiche a sé stanti⁵).

2. La riforma costituzionale del 2001, sembra prefigurare una espansione della competenza legislativa regionale, sia per la comparsa delle «professioni» fra le materie di legislazione concorrente (regionale e statale), sia per l'implicito passaggio del «turismo» nell'alveo delle materie residuali regionali, di competenza regionale cosiddetta "piena" o "esclusiva".

La giurisprudenza costituzionale ha però sottratto il settore delle professioni turistiche alla materia «turismo» per farlo confluire nella materia «professioni»⁶. Si potrebbe tuttavia

¹ Cfr. G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni dopo la riforma costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, 92; 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, 1331; T. PONTELLO, *Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di professioni: la posizione "statalista" della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, 1089 e s.

² Cfr., fra i recenti studi, M. RENNA, *Turismo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, 6053 ss.; M.P. CHITI, *Turismo*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, Ipsoa, Milano, 2007, 759 ss.; L. DEGRASSI, *Contributo alla definizione della materia "turismo". Promozione e organizzazione tra governance e dirigismo regionale*, in L. Degrassi e V. Franceschelli (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Giuffrè, Milano, 2010, 87 ss.

³ L. RIGHI, *Le professioni turistiche*, in *Manuale di diritto del turismo*, a cura di V. Franceschelli e F. Morandi, terza ed., Giappichelli, Torino, 2007, 177

⁴ In base all'art. 36, co. 3, l.r. Calabria 13/1985, «è "vigile turistico" colui che legato da rapporto organico e professionale anche a tempo determinato con l'Ente locale territoriale svolge la propria azione e ispettiva e preventiva rivolta a garantire la migliore accoglienza al forestiero e la rispondenza dei servizi turistici a criteri di legalità ed efficienza».

⁵ V., per esempio, l.r. Liguria n. 44 del 1999 e l.r. Marche n. 18 del 1989.

⁶ La Corte costituzionale nella sentenza n. 222 del 2008 (richiamata dalla sent. 271/2009, p. 2.1 *in diritto*), «ritiene che, quale che sia il settore in cui una determinata professione si esplicita, la determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina spetta sempre allo Stato, nell'esercizio della propria competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117,

supporre che la nuova collocazione del settore in una materia concorrente (come già il «turismo» prima della riforma costituzionale), abbia almeno lasciato inalterato lo spazio di competenza legislativa regionale. Sennonché, i principi fondamentali in materia di professioni, individuati dal d.lgs. n. 30 del 2006<sup>7</sup>, si rivelano più limitativi per l'esercizio del potere legislativo regionale di quanto lo fossero i principi recati dalla legge del 1983, per la disciplina delle professioni turistiche. Ora infatti «la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni *individuate e definite dalla normativa statale*<sup>8</sup>» (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 30 del 2006), senza quindi alcuna possibilità per le Regioni di disciplinare altre eventuali professioni attinenti al turismo<sup>9</sup>.

3. La legge della Regione Emilia - Romagna n. 7 del 2008, mediante modifica della l.r. n. 4 del 2000, in tema di professioni turistiche, introduce la figura professionale dell'**animatore turistico**, disponendo inoltre che, laddove l'attività si caratterizzi in senso "sportivo", costituisce requisito indispensabile per l'esercizio della professione il diploma Isef<sup>10</sup> o la laurea in scienze motorie.

L'annullamento di queste norme regionali ad opera della Corte costituzionale (sent. 271/2009, p. 2.1 *in diritto*), per essere in linea con le premesse sull'impedimento per le Regioni di individuare nuove figure professionali, deve superare il rilievo secondo cui la professione di «animatore turistico» risulta già individuata dalla legge statale del 1983<sup>11</sup> in materia di turismo (l'ultima dell'elenco dell'art. 11), a cui – del resto – fecero seguito disposizioni legislative regionali (di altre Regioni), come quelle recate dalla l.r. Umbria 18 gennaio 1989, n. 4, approvata espressamente «per la disciplina dell'attività professionale di *animatore turistico*». Al riguardo, la Corte osserva che la legge 217 del 1983 risulta ora abrogata; e aggiunge che anche se fosse tuttora in vigore, non sarebbe comunque consentito alla legge regionale «ripetere quanto già stabilito da una legge statale» (sent. 271/2009, p. 2.1 *in diritto*).

Relativamente alla riproduzione di disposizioni di leggi statali in leggi regionali, va però segnalato che proprio la definizione di «animatore turistico» (dell'art. 11, l. statale n. 217/1983) è ripetuta in varie leggi regionali, parte delle quali risultano ancora in vigore (art. 3, comma 5, l.r. Basilicata n. 35 del 1998; art. 31, comma 3, l.r. Calabria n. 8 del 2008; art. 2, lett. i, l.r. Campania n. 11 del 1986; art. 2, comma 5, l.r. Piemonte n. 41 del 1989; art. 82, comma 3, l.r. Veneto n. 33 del 2002; e la l.r. Umbria n. 4 del 1989, già indicata).

Relativamente alla abrogazione della legge 217 del 1983, a norma della legge 135 del 2001<sup>12</sup>, va altresì segnalato che ad abrogazione avvenuta sono state tuttavia approvate leggi regionali contenenti disposizioni sull'animatore turistico (artt. 82, 83, 84, 93, l.r.

---

terzo comma, Cost.); e aggiunge che «l'attribuzione della materia delle professioni alla competenza concorrente dello Stato [...] prescinde [...] dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente con i principi dell'ordinamento comunitario» (p. 7 *in diritto*). In tema di professioni turistiche v. ora, S. DE NARDI, *Profili pubblicistici delle strutture ricettive, delle agenzie di viaggio e turismo, e delle professioni turistiche: problemi e prospettive*, in L. Degrossi e V. Franceschelli (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, cit., 263 ss.

<sup>7</sup> In via ricognitiva, ai sensi dell'art. 1, della legge n. 131 del 2003, anche se appare incongruo parlare di "ricognizione di principi" per una *nuova* materia concorrente, come quella delle professioni, inserita nel testo dell'art. 117, Cost., introdotto dalla legge cost. 3/2001.

<sup>8</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>9</sup> La Corte rammenta che, in materia di professioni, la giurisprudenza costituzionale «è ferma nel senso che compete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio» (sent. 271/2009, p. 2.1 *in diritto*). Per una recente sistematizzazione dell'ampia giurisprudenza costituzionale in materia (concorrente) di professioni, A. POGGI, *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, in questa *Rivista*, 2009, 369 ss.; in precedenza, E. BINDI e M. MANCINI, *Il sindacato di legittimità costituzionale su leggi regionali in materia di "professioni": profili sostanziali e processuali*, in *Giur. cost.*, 2006, 323 ss.

<sup>10</sup> Diploma universitario dell'Istituto superiore di educazione fisica.

<sup>11</sup> Legge 17 maggio 1983, n. 217 (legge quadro per il turismo).

<sup>12</sup> Legge 29 marzo 2001, n. 135 (riforma della legislazione nazionale del turismo).

Veneto 4 novembre 2002, n. 33; art. 10 l.r. Veneto 24 dicembre 2004, n. 35; art. 31 comma 3, l.r. Calabria 5 aprile 2008, n. 8).

Quindi, una qualche disciplina della professione di animatore turistico figura in alcuni ordinamenti regionali<sup>13</sup> ed è stata invece annullata in riferimento all'ordinamento della Regione Emilia – Romagna.

In coerenza con la pronuncia della Corte costituzionale (sent. 271/2009) sulla legge emiliano – romagnola, si dovrebbe ritenere che siano illegittime anche le disposizioni sull'animatore turistico recate da leggi di altre Regioni: quelle approvate al tempo in cui era in vigore la legge n. 217 del 1983 (che individuava la professione di animatore turistico), sarebbero diventate illegittime (illegittimità sopravvenuta) per (radicale) mutamento dei principi fondamentali della materia, con l'entrata in vigore della nuova legge cornice in materia di turismo, n. 135 del 2001 (e l'abrogazione della legge 217 del 1983); quelle approvate dopo (vigente la legge 135/2001) e quelle meramente ripetitive di disposizioni statali, sarebbero illegittime dall'origine.

E, seguendo la giurisprudenza costituzionale che conduce il settore delle professioni turistiche nell'ambito della materia delle «professioni», va osservato che i nuovi principi fondamentali ricavabili dalla legge n. 135 del 2001 (approvata prima della riforma costituzionale del 2001) non fanno (più) parte dei principi fondamentali in materia di «turismo»; fanno bensì parte dei principi fondamentali in materia di «professioni».

La legge n. 135 del 2001 si limita a definire come *professioni turistiche* «quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida turistica» (art. 7, comma 5). Manca quindi una precisa individuazione di professioni (contenuta invece nell'art. 11 della l. 217/1983). Ma, secondo l'impostazione della legge n. 135, la configurazione delle professioni si sarebbe potuta avere in sede di «definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico», con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (dpcm) adottato d'intesa fra Stato e Regioni, in attuazione della stessa legge n. 135 (cfr. art. 2, comma 4, l. 135/2001): il decreto avrebbe dovuto fra l'altro recare «i requisiti e le modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche per le quali si ravvisa la necessità di profili omogenei ed uniformi, con particolare riferimento alle nuove professionalità emergenti nel settore» (art. 2, comma 4, lettera g, l. 135/2001). Prima della definizione di principi e obiettivi per lo sviluppo turistico, mediante l'intesa Stato-Regioni, entrò in vigore – però – la riforma costituzionale del Titolo V, contenuta nella legge di revisione n. 3 del 2001. Conseguentemente, in sede di Conferenza Stato-Regioni (accordo Stato-Regioni del 14 febbraio 2002), nel rilevare la nuova collocazione del turismo come «materia di esclusiva competenza regionale», venne deciso di lasciare *alle sole Regioni* (accordo fra sole Regioni) il compito di determinare principi e obiettivi per lo sviluppo turistico, fra i quali i «requisiti» e le «modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche» e i «criteri uniformi per l'espletamento dei relativi esami di abilitazione» (lettere g, n, dell'art. 1, accordo Stato-Regioni 14 febbraio 2002)<sup>14</sup>. Il dpcm 13 settembre 2002, emanato in attuazione della legge n. 135, limitandosi a recepire l'accordo Stato – Regioni del febbraio 2002, in realtà si

<sup>13</sup> V. per esempio la pagina web della Provincia di Padova (la legge della Regione Veneto conferisce alle Province le competenze amministrative in materia di turismo) dedicata all'*albo* e agli *esami di abilitazione* alla professione di animatore

turistico: [http://www.provincia.pd.it/portal/aree\\_tematiche/istituzioni/provincia/settori\\_uffici/turismo/animatori\\_turistici](http://www.provincia.pd.it/portal/aree_tematiche/istituzioni/provincia/settori_uffici/turismo/animatori_turistici)

<sup>14</sup> Le due lettere dell'art. 1, dell'accordo 12 febbraio 2002, recepito dal dpcm 22 settembre 2002, proseguono rispettivamente così: «le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano definiscono concordemente, disciplinano ed accertano i requisiti comuni per l'esercizio delle professioni turistiche tradizionali ed emergenti, esercitate in forma autonoma e curano la qualificazione professionale, organizzando corsi di formazione alle professioni turistiche. Particolare attenzione sarà prestata nella formazione sulle tecniche di accoglienza» (lettera g); e «le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano definiscono concordemente i criteri uniformi per l'abilitazione all'esercizio delle professioni esercitate in forma autonoma in relazione alla tipologia professionale» (lettera n).

astenne dall'individuare le professioni turistiche<sup>15</sup>. Va aggiunto che in base ad una pronuncia del Consiglio di Stato, resa su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, sono state annullate (dPR 24 aprile 2004) proprio quelle parti dell'accordo recepito con dpcm 13 settembre 2002, che riguardano le professioni turistiche (lettere g e n, art. 1, accordo Stato-Regioni), in quanto il rinvio della definizione dei requisiti e dei criteri uniformi delle professioni ad un accordo fra sole Regioni, contravviene alla prescrizione della legge n. 135 del 2001 (art. 2, comma 4) che richiede, per stabilire requisiti e criteri, l'intesa Stato-Regioni da incorporare nel dpcm.

A prescindere dalla questione del corretto procedimento per l'adozione di requisiti e criteri per l'esercizio delle professioni turistiche (che – poi – con la collocazione del settore nella materia *concorrente* delle «professioni» assume una diversa dimensione, potendosi escludere che sia sufficiente un atto di tipo regolamentare del Governo per stabilire principi fondamentali, ancorché preceduto da una intesa Stato-Regioni), si deve comunque ammettere che il dpcm 13 settembre 2002, emanato in attuazione della legge n. 135 del 2001, non ha minimamente assolto al compito di stabilire «i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico», dalla cui adozione la legge n. 135 del 2001 intende far decorre l'abrogazione della legge n. 217 del 1983 (cfr. art. 2, comma 4 e art. 11, comma 6, l. n. 135 del 2001). Di più, con l'annullamento della parte del dpcm recante le disposizioni (di mero rinvio all'accordo fra Regioni) sulle professioni turistiche, si può ritenere che per questa parte il dpcm sia venuto meno con effetto retroattivo, sin dall'origine. Perciò, almeno in riferimento alle disposizioni che riguardano le professioni turistiche, si può ben dubitare che la legge n. 217 del 1983 risulti abrogata dalla data di entrata in vigore del dpcm 13 settembre 2002.

In ogni caso, dal tenore delle disposizioni in tema di professioni turistiche recate dalla legge n. 135 del 2001 non pare lecito ricavare una volontà soppressiva di talune figure professionali precedentemente individuate. Piuttosto, una lettura coordinata dell'art. 7, comma 5, della legge 135 (che definisce le professioni turistiche), con l'art. 2, comma 4, lett. g, della stessa legge 135, che prelude alla individuazione (con dpcm) anche di «nuove professionalità emergenti nel settore», conduce a ritenere che la definizione sintetica di professione turistica fornita dalla legge 135 (art. 7, comma 5) sia implicitamente inclusiva di tutte le figure professionali già individuate dalla legge 217 del 1983 (compreso l'animatore turistico), a cui se ne possono aggiungere altre, di nuove<sup>16</sup>: interpretazione, questa, fornita dalla stessa Corte costituzionale in una precedente pronuncia (sent. n. 459 del 2005<sup>17</sup>) che appare – pertanto – clamorosamente smentita.

**4. Nel ribadire<sup>18</sup> che la definizione e la disciplina dei *requisiti* per l'esercizio delle *professioni* fanno parte dei principi fondamentali della materia concorrente, la Corte**

<sup>15</sup> Cfr. L. RIGHI, *Professioni turistiche e "liberalizzazioni": le guide vincono la battaglia, ma perdono la guerra*, in *Diritto del turismo*, 2007, 231; e S. DE NARDI, *Profili*, cit., 269.

<sup>16</sup> E la prescrizione volta a definire con dpcm requisiti e modalità di esercizio delle professioni turistiche «per le quali si ravvisa la necessità di profili omogenei ed uniformi» (come si esprime l'art. 2, comma 4, lett. g, l. 135/2001), sembra implicitamente confermare anche la possibilità per le Regioni di disciplinare ulteriori figure professionali turistiche di rilievo locale (per le quali non si ravvisi la necessità di profili omogenei e uniformi su tutto il territorio nazionale).

<sup>17</sup> Nella sent. 459 del 2005, in un giudizio di legittimità di disposizioni della stessa l.r. Emilia – Romagna, n. 4 del 2000, relative all'attività professionale della «guida ambientale escursionistica», la Corte, nel riconoscere *un sicuro spazio di competenza legislativa e amministrativa* delle Regioni in tema di professioni turistiche, in base all'art. 11, della legge quadro n. 217 del 1983, *conferma* lo stesso spazio di competenza anche con l'entrata in vigore della legge quadro n. 135 del 2001: «Rispetto a questo sicuro spazio di competenza amministrativa e legislativa riservata alle Regioni [in base all'art. 11, legge 217/1983], successivamente, altre leggi statali [d.l. 97/1995, di "riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport"] nonché il completamento del trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni [art. 43 e segg. d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112] hanno sostanzialmente confermato i poteri regionali in questa materia. Analogamente è da dirsi in riferimento a quanto previsto [...] dagli artt. 2, comma 4, lettera g), e 7, comma 5, della legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo)» [corsivo aggiunto] (p. 3, *in diritto*).

<sup>18</sup> La Corte costituzionale, al p. 2.2 *in diritto*, delle sent. 271/2009, rinvia alle sentenze n. 153 del 2006 e n. 57 del 2009.

annulla anche le disposizioni legislative dell'Emilia – Romagna (art. 3, commi 1, lett. *b*, e 10, l.r. 4/2000, come sostituito dalla l.r. 7/2008) sul conferimento alla Giunta regionale del potere di definire, con «*proprio atto*», «*le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio*» delle professioni turistiche di animazione e di accompagnamento.

La legge regionale permetterebbe così alla Regione di stabilire (illegittimamente) «requisiti ulteriori per l'esercizio delle professioni in questione, rispetto a quelli stabiliti dallo Stato» (sent. 271/2009, p. 2.2 *in diritto*). Ma una lettura meno “diffidente”, ispirata al principio di «conservazione dei documenti normativi»<sup>19</sup>, avrebbe consentito, attraverso una pronuncia interpretativa di rigetto, di mantenere le disposizioni legislative regionali<sup>20</sup> in quanto attributive di un potere regolamentare regionale meramente esecutivo (*modalità attuative* ...), rispetto alla disciplina dei requisiti professionali stabilita dalla legislazione statale (che viene anche espressamente richiamata dalla legge regionale).

5. La Corte dichiara inoltre l'illegittimità costituzionale di disposizioni della legge regionale dell'Emilia-Romagna, che prevedono «ambiti territoriali entro i quali può essere esercitata la professione di **guida turistica**» (sent. 271/2009, p. 2.4 *in diritto*, avente ad oggetto l'art. 6, commi 2 e 4, l.r. 4/2000, come sostituiti dalla l.r. 7/2008). Si afferma che la limitazione territoriale della professione comporta «una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'art. 40 del Trattato CE» (ora art. 46, Trattato sul funzionamento UE)<sup>21</sup> «e dunque la violazione del rispetto del vincolo comunitario, di cui all'art. 117, primo comma, Cost., oltre che della libera concorrenza, la cui tutela rientra nella esclusiva competenza statale» (ex art. 117, co. 2, lett. e, Cost.). Le disposizioni regionali sono poi ritenute «antitetiche» rispetto alle norme di principio statali in tema di guide e di accompagnatori turistici recate dall'art. 10, comma 4, del decreto-legge n. 7 del 2007, convertito con modificazioni dalla legge n. 40 del 2007<sup>22</sup>: norme su cui la Corte costituzionale si è pure pronunciata (sent. 222 del 2008), giudicando infondata la relativa questione di legittimità, sollevata dalla Regione Veneto. Peraltro, il comma 4 dell'art. 10, del decreto-legge, stabilisce un collegamento esplicito con le norme di principio poste dalla legge cornice in materia di turismo<sup>23</sup> che – si avverta – comprendono proprio la previsione della limitazione territoriale per l'esercizio della professione di guida turistica: l'art. 7, comma 6, della legge n. 135 del 2001, pone espressamente una eccezione per le guide turistiche alla regola della «validità su tutto il territorio nazionale» dell'autorizzazione all'esercizio di professione turistica. La limitazione era del resto pacifica già in precedenza (nella stessa l.r. Emilia-Romagna n. 4 del 2000, prima delle modifiche recate dalla l.r. 7/2008<sup>24</sup>), introdotta non certo per restringere irragionevolmente l'area di esercizio di una prestazione

<sup>19</sup> Cfr., per tutti, R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1993, 460.

<sup>20</sup> S'intende, in relazione alle sole professioni turistiche di accompagnamento, venendo meno la figura professionale dell'animatore turistico.

<sup>21</sup> Per un'ampia riflessione sulle tematiche comunitarie, L. RIGHI, *Professioni turistiche e principi comunitari: si riaccende la “guerra delle guide”*, in *Diritto del turismo*, 2005, 281 ss., nel mettere fra l'altro in evidenza una non chiara comprensione del fenomeno (almeno inizialmente) da parte degli organi dell'Unione europea (Corte di giustizia, Commissione), con una certa indistinzione fra la figura della “guida turistica” e la figura dell' “accompagnatore turistico”.

<sup>22</sup> Per un commento assai severo (giustamente) dell'art. 10, comma 4, d.l. 7/2007, convertito con modificazioni dalla l. 40/2007, v. L. RIGHI, *Professioni turistiche e “liberalizzazioni”*, cit. 228 ss.

<sup>23</sup> L'esordio del comma 4, dell'art. 10, dl 7/2007, è il seguente: «Le attività di guida turistica e accompagnatore turistico, come disciplinate dall'articolo 7 della legge 29 marzo 2001, n. 135, ...».

<sup>24</sup> Si avverta che l'art. 6, l.r. n. 4 del 2000, nella versione originaria, prima della sostituzione recata dalla l.r. 7/2008, già disponeva al comma 2 che «l'elenco delle guide turistiche indica altresì gli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione»; e al comma 4 che «l'attestato di abilitazione deve specificare .... per le guide turistiche gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata». Si aggiungono le disposizioni dell'art. 3, della stessa l.r. 4/2000, delle quali si fa cenno *infra*, nel testo.

professionale, bensì in coerente relazione con le specifiche conoscenze della guida<sup>25</sup>, come si può ricavare dalla disposizione dell'art. 11, co. 10, della legge 217 del 1983, che, come requisito per ottenere l'abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica, richiede «una conoscenza approfondita delle opere d'arte, dei monumenti, dei beni archeologici, delle bellezze naturali, o comunque delle risorse ambientali *della località in cui dovrà essere esercitata la professione*<sup>26</sup>».

Con il fine di assicurare un servizio migliore al turista, le norme di principio statali e le conseguenti discipline regionali, sono volte a valorizzare la *specializzazione culturale* delle guide, intesa in senso *territoriale* (conoscenza specifica di una determinata area), come testimoniano altre disposizioni della l.r. Emilia-Romagna n. 4 del 2000 (art. 3, commi 5 e 6), rimaste anche nel testo sostituito dalla l.r. 7/2008 (art. 3, commi 4 e 5) e clamorosamente esentate dal giudizio di legittimità costituzionale (si direbbe, per mera disattenzione del Governo ricorrente e della Corte costituzionale che avrebbe potuto fare applicazione della dichiarazione di illegittimità consequenziale<sup>27</sup>): si tratta della disposizione secondo cui il titolo professionale di «guida turistica» abilita all'«esercizio dell'attività negli ambiti territoriali, di estensione almeno comunale, per i quali è stato superato l'esame»; e della disposizione che, per poter estendere l'attività professionale di guida ad altri territori, richiede il superamento di «un esame integrativo relativo a detti territori»<sup>28</sup>.

Le molteplici disposizioni legislative regionali (della Regione Emilia-Romagna e di ogni altra Regione) sono quindi lo sviluppo di “consolidate” norme di principio statali. Il punto da chiarire è dunque se le norme di principio contenute ora nell'art. 10, comma 4, del d.l. 7/2007, ancorché richiamino le norme di principio sulle guide turistiche recate dall'art. 7 della legge n. 135 del 2001, non abbiano in realtà determinato l'abrogazione implicita (per incompatibilità di disciplina) del comma 6, art. 7, l. 135, sulla delimitazione territoriale dell'attività di guida turistica, in riferimento alla specializzazione. In aderenza alla pronuncia della Corte costituzionale (sent. 271/2009), si deve ritenere che l'abrogazione sia effettivamente avvenuta, dal momento che le disposizioni regionali sulla delimitazione territoriale dell'attività di guida sarebbero perfettamente in linea con le norme di principio dell'art. 7 (comma 6) della l. 135/2001, e sono invece ritenute «antitetiche» rispetto alle nuove norme di principio, dell'art. 10, comma 4, del d.l. 7/2007.

Il testo dell'art. 10, comma 4, del d.l. 7/2007, come modificato dalla legge di conversione 40/2007, appare tuttavia ambiguo: per l'esercizio dell'attività di guida turistica (e di accompagnatore turistico) nel vietare «autorizzazioni preventive», «il rispetto di parametri numerici» e «requisiti di residenza», viene comunque richiesto «il possesso dei requisiti di qualificazione professionale» come «previsti dalle normative regionali». Persiste quindi un *esame di abilitazione professionale* dal quale sono esentati «i laureati in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia, o titolo equipollente» (art. 10, comma 4, dl 7/2007), per i quali è comunque prevista «la *previa verifica* delle conoscenze linguistiche e del *territorio di riferimento*». La verifica della conoscenza del «territorio di riferimento», che si colloca quindi come requisito inderogabile, sembra confermare implicitamente la delimitazione territoriale dell'attività di guida, in base alla *specializzazione*. E' pur vero che il comma 4 dell'art. 10, d.l. 7/2007, si chiude escludendo per i soggetti che abbiano già

<sup>25</sup> Sulla *ragionevolezza* di questa disciplina rispetto alla “liberalizzazione” della professione in nome dei principi comunitari sulla circolazione dei lavoratori, L. RIGHI, *Professioni turistiche e principi comunitari*, cit., 285 ss., che nota «il carattere eccessivamente semplicistico di certe affermazioni [della Corte di giustizia] – tanto apodittiche da poter apparire frutto di una petizione di principio – circa gli effetti necessariamente “virtuosi” della concorrenza».

<sup>26</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>27</sup> Sull'uso della dichiarazione di illegittimità consequenziale nelle pronunce della Corte costituzionale su leggi regionali in materia di professioni, v. E. BINDI e M. MANCINI, *Il sindacato di legittimità costituzionale ...*, cit., 828 ss.

<sup>28</sup> Va segnalato però che le disposizioni sono state poi rimosse volontariamente dal legislatore regionale con l.r. 4 2010 di modifica della l.r. 4 2000: v. *infra* § 6.

conseguito l'abilitazione professionale di guida turistica nel «Paese comunitario di appartenenza», ogni «autorizzazione» o ulteriore «*abilitazione*, sia essa generale o *specificata*<sup>29</sup>», nella prospettiva della libera prestazione dei servizi. Sarebbe comunque incongruo concludere che per i soggetti con abilitazione conseguita in altro Stato dell'Unione europea, non sia necessaria la *previa verifica del territorio di riferimento* che invece è richiesta ai soggetti con «abilitazione italiana»<sup>30</sup>.

Soluzione interpretativa coerente è quella che si potrebbe trarre dalla parte centrale del comma 4, art. 10, d.l. 7/2007, laddove si dispone, con la finalità «di migliorare la qualità dell'offerta del servizio in relazione a specifici territori o contesti tematici», che le Regioni promuovano «sistemi di accreditamento, non vincolanti, per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori». Cosicché, l'abilitazione professionale, conseguita (o riconosciuta *ex lege* ai soggetti muniti di determinata laurea) in Italia o in altro Paese dell'Unione europea, consentirebbe – da sola – di esercitare la professione di guida senza limitazione alcuna; la conoscenza specifica del territorio (o del contesto tematico) accertabile con apposita verifica, configurerebbe una qualificazione specialistica della guida, comunque non necessaria, né limitante (bensì, tesa a determinare un migliore posizionamento sul «mercato»).

Senza indugiare ora sulle possibili interpretazioni dei disposti normativi, in aderenza alla pronuncia della Corte costituzionale, ciò che comunque sorprende, in sede di commento della sent. 271 del 2009, è come la Corte, tanto risolutamente e sbrigativamente (in pratica, senza alcuna argomentazione<sup>31</sup>), abbia fatto applicazione del principio comunitario di libera circolazione dei lavoratori<sup>32</sup> (v. ora artt. 45 e 46, trattato sul funzionamento Ue; già artt. 39 e 40, trattato Ce); e abbia ribadito con absolutezza il carattere di principio fondamentale (di competenza statale)<sup>33</sup>, oltre che della individuazione delle professioni, anche della definizione e della disciplina dei relativi *requisiti*<sup>34</sup>. Per un verso, infatti, non ha tenuto conto dell'apertura verso le «guide specializzate» che la stessa Unione europea è disposta a compiere, in riferimento a determinati musei e monumenti storici<sup>35</sup> (apertura che avrebbe potuto condurre ad una pronuncia non drasticamente censoria delle disposizioni legislative regionali). Per altro verso, la Corte trascura la stessa disposizione statale di principio (art. 10, comma 4, d.l. 7/2007) che prevede, per le guide turistiche<sup>36</sup>, che i *requisiti* di qualificazione professionale siano stabiliti proprio *dalle normative regionali*<sup>37</sup>; norma di principio qualificabile come «speciale» rispetto alla norma di principio «generale»

<sup>29</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>30</sup> Al riguardo, L. RIGHI, *Professioni turistiche e "liberalizzazioni"*, cit. 238 e s., osserva che «l'effetto che viene prodotto da questa disposizione è [...] quello di una vera e propria "discriminazione alla rovescia"»; «mentre infatti tutte le guide italiane» continuerebbero «ad avere un ambito territoriale limitato», «la stessa regola non» varrebbe «per le guide "comunitarie"».

<sup>31</sup> Cfr. p. 2.5, *in diritto*.

<sup>32</sup> Come «vincolo comunitario», ex art. 117, comma 1, Cost.

<sup>33</sup> Nella materia delle professioni.

<sup>34</sup> Cfr. p. 2.2, *in diritto*.

<sup>35</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia 26 febbraio 1991, causa C-180/89 (contro la Repubblica italiana, in riferimento alla disciplina delle guide turistiche), a seguito della quale venne emanato il d.P.R. 13 dicembre 1995, volto alla individuazione dei siti riservati a «guide specializzate» con abilitazione «italiana-regionale». Misura – questa – che la Comunità europea reputò «non soddisfacente degli obblighi comunitari» (Commissione Ce, parere 13 dicembre 2004; in tema, *amplius*, L. RIGHI, *Professioni turistiche e principi comunitari*, cit., 281 ss.; e dello stesso Autore, *Professioni turistiche e "liberalizzazioni"*, cit., 236) per eccessiva inclusione di siti riservati a guide specializzate; ma si tratta di misura in linea di principio ammessa dall'Unione europea (laddove conduca ad una coerente individuazione di musei e monumenti «riservati»), che richiederebbe una disciplina *legislativa* di principio, anziché una fonte subordinata di indirizzo e coordinamento, qual è il d.P.R. del 1995, in quanto «è da escludere che lo Stato possa emanare regolamenti relativamente» ad una materia concorrente (ex art. 117, comma 6, Cost.), com'è quella delle professioni (G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni*, cit., 95).

<sup>36</sup> E per gli accompagnatori turistici.

<sup>37</sup> E che rinvia all'art. 7, l. 135 del 2001, il quale a sua volta – come rammentato *supra* – dispone che siano le Regioni ad autorizzare l'esercizio dell'attività, che per le guide turistiche ha «validità locale» (cfr. art. 7, comma 6, l. 135/2001).

(ricavabile dal d.lgs. 30/2006, art. 4, comma 2), secondo cui anche la definizione dei requisiti, oltre alla individuazione delle professioni, resta di competenza del legislatore statale.

Del resto, se si ammettesse la categoria delle “guide specializzate” per “siti specifici”<sup>38</sup>, sarebbe ragionevole attribuire alla legislazione regionale la definizione dei relativi requisiti professionali, trattandosi di “attività specialistica locale” (in riferimento a determinati musei o monumenti).

6. Sennonché, la Regione Emilia-Romagna, con il fine di dare attuazione alla direttiva della Comunità europea n. 123 del 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, si è per così conformata alla pronuncia della Corte costituzionale (271/2009), abrogando o modificando, con l.r. 12 febbraio 2010, n. 4, disposizioni della l.r. n. 4 del 2000, incompatibili con detta pronuncia (fra cui i commi 4 e 5 dell’art. 3, sopra indicati) e abrogando pure le disposizioni già annullate dalla Corte: decisione – questa – del tutto superflua, trattandosi di disposizioni già soppresse<sup>39</sup>.

Anche con le recenti modifiche apportate dalla l.r. n. 4 del 2010, il testo della legge regionale dell’Emilia-Romagna, n. 4 del 2000, in tema di professioni turistiche, presenta tuttavia delle incongruenze. Non ci si riferisce tanto ai punti della legge ove permangono – certamente per una svista del legislatore – riferimenti alla soppressa professione di animatore turistico, come all’art. 8, comma 1, lettera a, che continua a prevedere una sanzione amministrativa pecuniaria anche «per l’esercizio dell’attività di animatore turistico senza il possesso della relativa idoneità». Va da sé che la norma è diventata inapplicabile con il venir meno della figura professionale.

Affiorano incongruenze più profonde, per così dire, rispetto alle norme di principio statali (in materia di professioni, del d.lgs. n. 30 del 2006) sulla riserva di competenza statale per la individuazione e la definizione di qualsiasi figura professionale, in quanto la l.r. 4 del 2000 continua a disciplinare la professione di «guida ambientale - escursionistica», con le specializzazioni in «cicloturismo, equiturismo, turismo acquatico e turismo subacqueo», a cui non corrisponde alcuna individuazione e definizione ad opera della legislazione statale. Come per la professione di «animatore turistico», si dovrebbe concludere che si tratta di disciplina regionale divenuta illegittima, per radicale mutamento dei principi fondamentali, che non consentono (più) alle Regioni di istituire autonomamente figure professionali turistiche (come invece esplicitamente consentiva l’art. 11, della legge cornice in materia di turismo, n. 217 del 1983<sup>40</sup>).

<sup>38</sup> Cfr. Commissione Ce, parere 13 dicembre 2004, p. 6.2.2, in *Diritto del turismo*, 2005, 283.

<sup>39</sup> V., per tutti, R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, nell’osservare, fra l’altro, che «l’efficacia delle sentenze costituzionali di accoglimento è analoga a quella della legge e degli atti normativi in genere»; «vi è simmetria (quasi) perfetta fra creazione e annullamento della legge»; «da questo punto di vista, la Corte costituzionale dispone di una sorta di potere legislativo “negativo”» (pag. 510).

<sup>40</sup> Istituzione autonoma regionale, confermata dalla Corte costituzionale (sent. 459/2005) che, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative regionali (della stessa l.r. Emilia-Romagna, n. 4 del 2000) istitutive della figura professionale della “guida ambientale escursionistica”, in riferimento al **precedente parametro costituzionale** (art. 117 Cost., ante riforma del 2001), le ritenne conformi ai principi fondamentali recati dall’art. 11, legge 217 del 1983, accogliendo pure la “preferenza” del legislatore regionale per una autonoma figura professionale (guida ambientale escursionistica) rispetto ad una (diversa ma non antitetica) figura professionale definita dal legislatore statale (accompagnatore di media montagna, previsto dalla legge statale n. 6 del 1989): «È vero che la legge n. 6 del 1989 dispone [...] che le Regioni possano disciplinare la formazione e l’abilitazione di “accompagnatori di media montagna”, [...] 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, e poi abrogando tali disposizioni con la legge n. 4 del 2000. Quest’ultima legge regionale, all’art. 2, comma 3, [...] 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”» (sent. 459/2005, p. 4 in *diritto*).



E, ogni altra disciplina legislativa regionale istitutiva di una professione turistica non individuata o definita dal legislatore statale, o è affetta da illegittimità sopravvenuta (se approvata all'epoca in cui valevano i principi fondamentali riconducibili alla materia «turismo»<sup>41</sup>) o è illegittima dall'origine, se approvata in costanza dei «nuovi» principi fondamentali, in materia di «professioni», come la l.r. Puglia n. 37 del 2008, nella parte in cui istituisce le (nuove) professioni di «interprete turistico», di «operatore congressuale», di «guida turistica sportiva»; e come la l.r. Marche n. 9 del 2006, nella parte in cui (art. 46) (re)istituisce la figura professionale del «tecnico di comunicazione e marketing turistico» (già prevista dall'art. 5, l.r. Marche n. 4 del 1996)<sup>42</sup>.

Con l'obiettivo di giungere a discipline uniformi a livello europeo in nome del «principio della libera circolazione dei lavoratori e della libertà di stabilimento»<sup>43</sup>, ed in presenza di «profili disciplinari»<sup>44</sup> di esclusiva competenza statale (come «la tutela della concorrenza»), che riducono gli ambiti di competenza regionale, effettivamente «residua ben poco da disciplinare»<sup>45</sup> in materia di professioni: la disciplina regionale si riduce ad una serie di modalità amministrative (regole tecniche per amministrare).

Si può inoltre osservare che la materia delle professioni tende a dilatarsi comprendendo qualsiasi figura lavorativa: anche figure più vicine alla categoria del «mestiere» che alla categoria della «professione»<sup>46</sup>, secondo un orientamento legislativo volto «ad accentuare gli spetti «professionalizzanti» di gran parte dei mestieri tradizionali»<sup>47</sup> e di attività lavorative emergenti; un orientamento avallato dalla giurisprudenza costituzionale che non esita ad assorbire nella materia delle professioni attività quali quella di «estetista»<sup>48</sup> o di «massaggiatore-capo bagnino»<sup>49</sup>.

7. La sentenza in commento (271/2009) conferma la «potestà primaria delle Regioni in materia di formazione professionale» (p. 2.3 *in diritto*, nel dichiarare non fondata la questione relativa alle disposizioni legislative regionali che attribuiscono alle Province funzioni per attività formative riguardanti le professioni turistiche) e riconosce, nell'ambito della materia concorrente delle professioni, la competenza regionale relativa all'istituzione di *elenchi* o *albi* «meramente ricognitivi» di professioni (turistiche) «già riconosciute dalla legge statale» (p. 2.4 *in diritto*). Su questo tema, la Corte aggiunge (con rinvio alla sent. 355/2005) che «esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di professioni soltanto l'istituzione di nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti

<sup>41</sup> V. le leggi regionali citate nel § 1.

<sup>42</sup> Legislazione regionale già indicata da S. DE NARDI, *Profili*, cit., 283 e 287.

<sup>43</sup> Cfr. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, 158, nell'illustrare la competenza legislativa in materia di «professioni».

<sup>44</sup> M.P. CHITI, *Turismo*, cit., 763.

<sup>45</sup> A. GENTILINI, *La materia concorrente delle «professioni» e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, in *Giur. cost.*, 2003, 3686.

<sup>46</sup> Per la distinzione fra mestiere e professione, F. TERESI, *Mestieri*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, vol. IX, 1994, 419.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> Cfr. Corte cost., sent. 300/2007, avente ad oggetto la l.r. Liguria n. 6 del 2006, e la l.r. Veneto n. 19 del 2006.

<sup>49</sup> Cfr. Corte cost., sent. 319/2005, avente ad oggetto la l.r. Abruzzo n. 2 del 2004. Va rammentato che il Consiglio di Stato con la pronuncia (citata *supra*, § 3), che accoglie il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, annullando le disposizioni del dpcm 13 settembre 2002, sull'accordo fra sole Regioni in tema di professioni turistiche (per violazione della l. 135/2001, che prevede l'intesa Stato-Regioni), aveva tuttavia recisamente escluso che l'attività di guida turistica potesse essere ricompresa nell'ambito della materia concorrente delle professioni, riservata – per Consiglio di Stato – alle professioni intellettuali desumibili dall'art. 33 Cost. ed ascrivibili all'art. 2229 del c.c.: quindi un *orientamento opposto* rispetto a quello sviluppato dalla Corte costituzionale: «Non è conclusivamente sostenibile che l'attività di guida turistica possa essere definita professione ed inquadrata come tale fra le materie di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost. [...] L'ambito individuabile delle professioni è quello che si desume dall'art. 33, comma quinto, Cost., quando prevede un esame di Stato di abilitazione all'esercizio della professione: la materia richiama il valore legale dei titoli di studio e la disciplina dell'ordinamento civile delle professioni» (Cons. Stato – Sez. I – 3 dicembre 2003, n. 3165, punti 3 e 3.1, in *Diritto del turismo*, 2004, 272).

delle leggi statali, per l'esercizio di attività professionali», dichiarando non fondata la censura relativa all'art. 6 della l.r. Emilia – Romagna n. 4 del 2000, che prevede l'istituzione di elenchi provinciali per le professioni turistiche disciplinate dalla stessa legge regionale: non più per la professione di animatore turistico (essendo venuta meno la figura professionale, con la pronuncia della Corte), gli elenchi provinciali restano per le professioni di guida turistica e di accompagnatore turistico (professioni certamente riconosciute dalla legge statale<sup>50</sup>, ma prive di albi statali) e per la professione di guida ambientale - escursionistica (professione che non è neppure prevista dalla legislazione statale). Più che come atti meramente ricognitivi, gli elenchi provinciali si attestano quindi come uniche forme di pubblicità giuridica dei soggetti abilitati all'esercizio di determinate professioni: una pubblicità che pur non potendo essere intesa come costitutiva, assume tuttavia questa sembianza agli occhi della comunità ignara.

---

<sup>50</sup> Art. 10, comma 4, d.l. n. 7 del 2007, convertito con modificazioni dalla l. 40 del 2007.