



**REPUBBLICA ITALIANA**

**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](mailto:chiaraservetti@pec.ordineavvocatitorino.it)), Luca Berchicci (PEC [lucaberchicci@ordineavvocatiroma.org](mailto: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](mailto: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](mailto: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 traeva 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 dalla 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**