

Pubblicato il 25/11/2022

N. 01026/2022 REG.PROV.COLL.
N. 00705/2022 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 705 del 2022, proposto da AIGAE – Associazione Italiana Guide Ambientali Escursionistiche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, nonché Fabio De Cagno e Manuel Zucchini, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Commodo, Luigi M. Angeletti e Jacopo Giunta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio Luigi Mieczyslaw Angeletti in Torino, via Bertola n. 2;

contro

Ente di Gestione delle Aree Protette delle Alpi Marittime, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giulietta Magliona, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'avviso pubblicato in data 24 marzo 2022 con cui l'Ente di Gestione delle Aree Protette delle Alpi Marittime ha avviato la procedura selettiva

«per l'aggiornamento dell'elenco Guide Parco per l'anno 2022»;

- dell'allegato disciplinare per l'istituzione dell'elenco Guide Parco delle Aree Protette Alpi Marittime, recante i requisiti di accesso alla procedura, le modalità di conseguimento della qualifica di Guida Parco, il mantenimento della stessa e le modalità operative per lo svolgimento delle attività, e in particolare della "Premessa", degli artt. 1 e 2;
- della delibera di Consiglio n. 5 del 16 marzo 2022 con cui è stato approvato il disciplinare.

Il tutto nella parte in cui, consentendo la partecipazione alla predetta procedura esclusivamente ai soggetti in possesso del titolo di "Accompagnatore Naturalistico" o "Guida Escursionistica Ambientale" ex art. 2 l.r. 33/2001 iscritti agli elenchi della Provincia di Cuneo ovvero di "Accompagnatore di Media Montagna" iscritto nel relativo elenco speciale tenuto dal Collegio delle Guide Alpine ex l.r. 24/2015, escludono la partecipazione delle Guide Ambientali Escursionistiche ex l. 4/2013 prive dell'abilitazione professionale e dell'iscrizione negli elenchi professionali provinciali ai sensi della l.r. 33/2001.

Se del caso:

- della nota prot. 0002660 del 17 maggio 2022 dell'Ente di Gestione delle Aree Protette delle Alpi Marittime di riscontro all'istanza di annullamento in autotutela della procedura in questione presentata dalla ricorrente AIGAE in data 3 maggio 2022;
- dell'allegato alla D.G.R. n 27-11643 del 22 giugno 2009, nella parte in cui impone ai fini dell'esercizio della professione di Guida Ambientale Escursionistica nella Regione Piemonte il conseguimento dell'abilitazione professionale rilasciata dalla Regione e l'iscrizione nell'elenco provinciale ai sensi della l.r. 33/2001;
- delle circolari emanate dalla Regione Piemonte per i controlli sull'esercizio abusivo delle professioni turistiche da parte dei sindaci (i) prot. 358/CUT

del 9 giugno 2017 - Assessorato alla Cultura e Turismo e (ii) prot. 0012/CTC del 5 gennaio 2021 - Assessorato Cultura, Turismo, Commercio, nella parte in cui esprimono la direttiva secondo cui l'esercizio delle professioni turistiche «è riservato, ai sensi dell'art. 8 della L.r. 33/2001, a coloro che hanno conseguito, mediante la frequenza di appositi corsi di qualificazione presso le agenzie formative regionali, specifica abilitazione professionale e risultino iscritti negli elenchi professionali tenuto presso le Province e la Città Metropolitane di Torino».

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Ente di Gestione delle Aree Protette delle Alpi Marittime;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2022 la dott.ssa Martina Arrivi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con avviso pubblicato il 24 marzo 2022, l'Ente di Gestione delle Aree Protette delle Alpi Marittime (in breve l'Ente o l'Ente Parco) ha indetto una procedura selettiva per l'aggiornamento dell'elenco delle guide del parco per l'anno 2022. Il disciplinare allegato all'avviso riserva l'accesso alla procedura per il conseguimento della qualifica di guida del parco, oltre che agli Accompagnatori di Media Montagna (AMM), alle Guida Ambientali Escursionistiche (GAE) che, in base alla l.r. Piemonte 33/2001, abbiano conseguito apposita abilitazione professionale e siano stati di conseguenza iscritti nell'albo tenuto dalla Provincia di Cuneo.

2. Con il ricorso in epigrafe, l'Associazione Italiana Guide Ambientali Escursionistiche (in breve AIGAE), associazione di categoria rappresentativa delle GAE operanti in Italia, e due suoi associati hanno impugnato l'avviso – assieme ai vari atti presupposti e connessi indicati in

epigrafe – poiché impedisce di partecipare alla selezione alle GAE che non hanno conseguito l'abilitazione professionale prescritta dalla l.r. 33/2001 e, di conseguenza, non sono iscritte all'albo provinciale.

3. Con l'unico articolato motivo di ricorso, gli esponenti hanno dedotto la violazione degli artt. 1 e 2 l. 4/2013, dell'art. 14 l. 394/1991, degli artt. 2, 3, 7 e 8 l.r. Piemonte 33/2001, dell'art. 117, co. 3, cost., dell'art. 1, co. 1 e 2, d.l. 1/2012, dell'art. 3, co. 1, d.l. 138/2011, nonché degli artt. 33 e 34 d.l. 201/2011.

3.1. Ad avviso dei ricorrenti, la disposizione del disciplinare allegato all'avviso pubblico, la quale riserva la partecipazione alla procedura solamente alle GAE in possesso di apposita abilitazione professionale e iscritte all'albo provinciale, si pone in contrasto con la disciplina nazionale, che non include le GAE tra le professioni ordinistiche.

3.2. Quella di GAE rientra, infatti, tra le professioni non organizzate o non regolamentate che, in base alla l. 4/2013, possono essere esercitate senza necessità di alcuna autorizzazione, abilitazione o iscrizione in albi o elenchi. Le GAE possono svolgere attività di accompagnamento escursionistico, oltre ai servizi connessi, in ogni territorio, fatta eccezione per i percorsi di speciale difficoltà che richiedono capacità e attrezzature alpinistiche e che sono riservati, in base agli artt. 2 e 21 l. 6/1989, alle Guide Alpine e alla loro sottocategoria costituita dagli AMM.

3.3. Non rientra tra i poteri dell'Ente Parco quello di riservare il titolo di guida del parco solo a professionisti abilitati, poiché l'art. 14 l. 394/1991 (sulla istituzione e la gestione delle aree naturali protette), che prevede l'organizzazione di corsi di formazione volti al rilascio del titolo di guida del parco, non istituisce una nuova professione ordinistica né riserva l'acquisizione di tale titolo ai professionisti iscritti ad albi.

3.4. La necessità di un'abilitazione professionale per le GAE è, invero, prevista dalla normativa della Regione Piemonte (l.r. 33/2001 così come

integrata dalla D.G.R. 27-11643/2009). Tuttavia, secondo la prospettazione attorea, tali previsioni sono state superate dalla legislazione in materia di liberalizzazione delle professioni e, in particolare:

- dalla già menzionata l. 4/2013 sulle professioni non organizzate;
- dagli artt. 1, co. 1 e 2, d.l. 1/2012, 3, co. 1, d.l. 138/2011, 33 e 34 d.l. 201/2011, che, in attuazione del principio di libera concorrenza desumibile anche dalla normativa eurounitaria, hanno concorso alla soppressione delle limitazioni all'esercizio di attività professionali.

3.5. La normativa regionale, inoltre, confligge con l'art. 117, co. 3, cost., che, annoverando la disciplina delle professioni tra le materie di competenza legislativa concorrente, impedisce alle regioni di istituire nuove professioni ordinarie in mancanza di una previsione dettata dalla legge nazionale.

3.6. In conclusione, ad avviso dei ricorrenti, le previsioni della l.r. 33/2001 non avrebbero dovuto essere applicate dall'Ente Parco, con conseguente invalidità dell'avviso pubblico e del disciplinare. In subordine, i ricorrenti hanno richiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale della legge regionale per contrasto con l'art. 117, co. 3, cost.

4. Si è costituito l'Ente di Gestione delle Aree Protette delle Alpi Marittime difendendo la legittimità della riserva contenuta nell'avviso di selezione per il conseguimento della qualifica di guida del parco in quanto:

- in Italia esistono due tipologie di GAE, ossia quelle "non regolamentate", soggette alla disciplina della l. 4/2013, e quelle "regolamentate", poiché operanti in regioni che, con proprie leggi, hanno prescritto appositi percorsi formativi e abilitativi per l'esercizio della suddetta attività;
- le GAE nella Regione Piemonte rientrano in questa seconda categoria, perché la l.r. 33/2001 ha inteso riservare l'esercizio dell'attività alle GAE in possesso di apposito titolo professionale e iscritte in albi provinciali;
- non potendo disapplicare la normativa regionale vigente, l'Ente Parco ha

dovuto stabilire che potessero partecipare al bando per l'acquisizione della qualifica di guida del parco solamente le GAE abilitate in base alla l.r. 33/2001, escludendo dalla selezione le GAE non regolamentate;

- l'Ente Parco, quindi, non ha istituito una figura professionale aggiuntiva rispetto a quelle esistenti, ma si è attenuto alla vigente normativa regionale, tenuto anche conto che l'art. 14, co. 5, l. 394/1991 stabilisce che l'organizzazione, da parte degli enti parco, di corsi per l'acquisizione del titolo di guida del parco deve essere effettuata d'intesa con le regioni interessate;

- l'estensione della partecipazione alla procedura selettiva alle GAE non regolamentate necessiterebbe di una pronuncia di incostituzionalità della l.r. 33/2001, che, tuttavia, nella latitanza del legislatore statale a disciplinare la formazione di questi professionisti, aprirebbe il mercato anche a operatori privi di competenze, con potenziali ripercussioni pregiudizievoli nei confronti degli utenti e dell'ambiente.

5. Con l'ordinanza cautelare n. 678 del 22 giugno 2022, questo Tribunale ha disposto, ai sensi dell'art. 55, co. 10, cod. proc. amm., la sollecita fissazione dell'udienza di merito, prospettando la necessità di approfondire la conformità costituzionale della l. 33/2001, alla quale l'Ente Parco si è attenuto.

6. La causa è, dunque, passata in decisione all'udienza pubblica del 26 ottobre 2022.

DIRITTO

7. Alla luce dell'approfondimento sistematico della normativa rilevante rispetto al caso di specie, il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato e che, ai fini del suo accoglimento, non sia necessario sollevare questione di legittimità costituzionale della normativa applicata dall'amministrazione.

8. Come accennato in narrativa, con l'avviso impugnato, l'Ente di Gestione delle Aree Protette delle Alpi Marittime ha indetto una procedura di

selezione delle guide del parco delle Alpi Marittime per l'anno 2022. L'atto è stato emesso in applicazione dell'art. 14, co. 5, l. 394/1991 (legge quadro sulle aree protette), che demanda agli enti parco l'organizzazione, d'intesa con la regione o le regioni interessate, di speciali corsi di formazione al termine dei quali viene rilasciato il titolo ufficiale ed esclusivo di guida del parco.

8.1. Il disciplinare allegato all'avviso prevede che:

- «*[l]a Guida Parco è un Accompagnatore Naturalistico o una Guida Escursionistica Ambientale (ai sensi della Legge Regionale n. 33 del 26 novembre 2001 "Disciplina delle professioni turistiche") iscritto agli elenchi della Provincia di Cuneo o Accompagnatore di Media Montagna (ai sensi della Legge Regionale n. 24/2015, iscritto al Collegio delle Guide), in regola con i percorsi e i crediti formativi richiesti dalla propria figura professionale» (art. 1, co. 1);*

- «*[l]a Guida Parco potrà svolgere attività didattiche, di animazione del territorio a carattere naturalistico e culturale, di accompagnamento naturalistico di gruppi scolastici e di privati a scopo turistico sul territorio dei Parchi, delle Riserve Naturali e delle Aree Natura 2000 gestite dell'Ente, illustrando le caratteristiche dell'ambiente naturale e le emergenze storiche e culturali del territorio» (art. 1, co. 2);*

- «*[i]n caso di attivazione dell'iter di selezione di nuove Guide Parco, L'Ente predisporrà una procedura dedicata rivolta ai soggetti in possesso delle caratteristiche elencate all'Art. 1, comma 1, nella quale saranno indicate tutte le caratteristiche di accesso (anche in relazione ad eventuali specializzazioni) con le indicazioni della documentazione necessaria all'ottenimento del titolo e le eventuali prove da sostenere.*

Per poter accedere a tale procedura gli aspiranti al titolo di Guida Parco dovranno:

1) *Possedere il titolo di Accompagnatore Naturalistico o Guida Escursionistica Ambientale o Accompagnatore di Media Montagna;*

2) *Essere in regola con i percorsi e i crediti formativi richiesti dalla propria figura professionale» (art. 2).*

8.2. In sostanza, la partecipazione alla selezione per l'acquisizione del titolo

di guida del parco è stata riservata agli Accompagnatori di Media Montagna (AMM) e agli Accompagnatori Naturalistici o Guide Ambientali Escursionistiche (GAE), purché in possesso dei titoli abilitativi prescritti dalla normativa regionale.

9. La figura dell'AMM è una "sottocategoria" di Guida Alpina, che a sua volta costituisce una professione regolamentata dalla legge nazionale. La l. 6/1989 istituisce un apposito albo delle Guide Alpine, alle quali riserva l'accompagnamento di persone in montagna, in zone che necessitano l'uso di tecniche e di attrezzature alpinistiche (art. 2). Queste attività possono essere svolte anche dagli AMM, figure professionali eventualmente istituite in singole regioni, ma ad essi è precluso l'accompagnamento su terreni particolarmente pericolosi (quali i ghiacciai e le rocce) e che richiedono l'uso di corda, piccozza e ramponi per la progressione (art. 21).

10. La figura della GAE, invece, è una professione non regolamentata a livello nazionale. Non esiste neppure una legge che inquadri l'attività di tali professionisti, sebbene sia invalso il convincimento che le GAE si occupino dell'accompagnamento di persone in aree di pregio naturalistico, svolgendo altresì attività didattica e divulgativa (cfr., ad esempio, art. 3 dello statuto di AIGAE). Invero, l'unico limite dell'attività professionale delle GAE è costituito proprio dal nucleo di mansioni riservate dalla l. 6/1989 alle Guide Alpine e alla sottocategoria degli AMM. Ciò che distingue tale seconda figura professionale, però, non è una generica attività di accompagnamento in aree montane, ma l'accompagnamento su terreni comportanti l'uso di tecniche e di attrezzature alpinistiche o (per le sole Guide Alpine, ai sensi dell'art. 21 l. 6/1989) 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 (Corte Cost., 23 dicembre 2005, n. 459). In altri termini, il criterio di competenza dei rispettivi ruoli risiede non nel

tipo di ambiente in cui le attività si svolgono, bensì nel tipo di attività svolta (Cons. Stato, Sez. IV, 12 luglio 2022, n. 5871).

11. A livello nazionale, la GAE, in quanto professione non regolamentata, rientra nella disciplina della l. 4/2013, contenente, per l'appunto, le previsioni generali sull'esercizio delle professioni non organizzate o senza albo.

11.1. L'esercizio di siffatte professioni «è libero e fondato sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica, nel rispetto dei principi di buona fede, dell'affidamento del pubblico e della clientela, della correttezza, dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi, della responsabilità del professionista» (art. 1, co. 4).

11.2. Esse possono essere svolte «in forma individuale, in forma associata, societaria, cooperativa o nella forma del lavoro dipendente» (art. 1, co. 5). La l. 4/2013 prevede la possibilità di formare «associazioni a carattere professionale di natura privatistica, fondate su base volontaria, senza alcun vincolo di rappresentanza esclusiva, con il fine di valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza» (art. 2, co. 1). Tra queste associazioni rientra, per l'appunto, la ricorrente AIGAE.

11.3. Tuttavia, essendo una professione non organizzata, quella di GAE può essere svolta anche in autoregolamentazione, salvo il dovere di attenersi alla normativa tecnica UNI ai sensi della direttiva 98/34/CE e alle linee guida CEN 14 del 2010 (art. 6).

12. Viceversa, nella Regione Piemonte, la GAE costituisce una professione regolamentata, perché esercitabile unicamente a seguito di un percorso abilitativo e previa iscrizione in albi provinciali. Il regime giuridico regionale delle GAE è contenuto nella l.r. Piemonte 33/2001, recante la disciplina delle professioni turistiche, così come integrata dalla Delibera di Giunta Regionale (D.G.R.) n. 27-11643/2009, di attuazione della predetta legge

regionale.

12.1. Per quanto d'interesse ai presenti fini, la l.r. 33/2001:

- ha demandato alla Giunta regionale, previo parere della competente Commissione consiliare, l'individuazione di figure professionali richiedenti specifiche professionalità nell'ambito dei programmi di sviluppo turistico (art. 2, co. 5);
- ha previsto che l'abilitazione all'esercizio delle professioni relative alle figure di cui all'art. 2, co. 5, si consegue *«mediante la frequenza di appositi corsi di qualificazione ed il superamento di una prova finale di accertamento»* (art. 3);
- ha prescritto che *«[c]oloro che hanno conseguito l'abilitazione professionale di cui all'articolo 3 vengono iscritti in appositi elenchi»* tenuti su base provinciale (art. 7);
- ha riservato l'esercizio delle professioni di cui all'art. 2, co. 5, *«a coloro che hanno conseguito l'abilitazione ai sensi dell'articolo 3 e sono iscritti negli elenchi professionali di cui all'articolo 7»* (art. 8).

12.2. Con la D.G.R. n. 27-11643/2009 è stata data attuazione al disposto dell'art. 2, co. 5, l.r. 33/2001. La D.G.R. include, tra le professioni destinate a essere regolamentate ai sensi della legge regionale, quella di Accompagnatore Naturalistico o Guida Escursionistica Ambientale (dunque, la GAE), definita come *«chi, per professione, accompagna singole persone o gruppi di persone in zone di pregio naturalistico e ambientale illustrandone le caratteristiche»*, delineando anche i requisiti e il percorso per l'acquisizione dell'abilitazione professionale.

13. L'assetto normativo appena delineato ha influito sull'attività dell'Ente di Gestione delle Aree Protette delle Alpi Marittime. Nel riservare l'accesso alla procedura di selezione delle guide del parco delle Alpi Marittime alle GAE in possesso di abilitazione e iscritte all'albo provinciale, l'Ente Parco non ha, di propria iniziativa, istituito una nuova figura professionale, ma si è semplicemente adeguato alla normativa regionale sopra delineata.

14. Ciò non di meno, il *corpus* normativo regionale è illegittimo, in quanto

contrastante con l'assetto delle competenze legislative delineato dall'art. 117 cost.

14.1. L'art. 117, co. 3, cost., per come modificato con la riforma del Titolo V disposta con l. cost. 3/2001, include le "professioni" tra le materie di legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni. Pertanto, per consolidato orientamento della Corte Costituzionale, 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 solamente la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle regioni dar vita a nuove figure professionali (*ex plurimis*, Corte Cost., 20 luglio 2007, n. 300; Id., 8 maggio 2009, n. 138; Id., 15 aprile 2010, n. 132; Id., 23 maggio 2013, n. 98; Id., 8 settembre 2020, n. 209).

14.2. Il principio sopra riportato vale anche per le professioni turistiche, poiché l'attribuzione della materia delle professioni alla competenza 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 anche con i principi dell'ordinamento comunitario (Corte Cost., 20 giugno 2008, n. 222; Id., 29 ottobre 2009, n. 271; Id., 15 aprile 2010, n. 132; Id., 25 giugno 2015, n. 117). In altri termini, la disciplina delle professioni turistiche non rientra nella materia del "turismo", appartenente alla competenza residuale delle regioni *ex art.* 117, co. 4, cost., ma nella materia delle "professioni" *ex art.* 117, co. 3, cost., con la conseguenza che le regioni non possono ritrarre dall'afferenza al settore del turismo la potestà di introdurre nuove figure professionali regolamentate (Cons. Stato, Sez. V, 26 agosto 2020, n. 5213).

14.3. L'apertura al mercato delle professioni è, inoltre, un indirizzo imposto dal principio eurounitario di libera concorrenza e dalla direttiva 2006/123/CE che, anche a salvaguardia della libertà di stabilimento e della libera

prestazione dei servizi, limita la facoltà degli stati membri di subordinare l'accesso ad attività professionali ad un regime di autorizzazione (tra cui i titoli abilitanti) se non per motivi imperativi d'interesse generale (art. 9). La materia delle professioni si interseca, perciò, anche con la materia, di competenza statale esclusiva, della tutela della concorrenza *ex art. 117, co. 2, lett. e), cost.*, circostanza che avvalorava la necessità di un intervento statale unitario per l'istituzione di nuove professioni regolamentate.

14.4. Ne discende un complessivo assetto costituzionale che esclude la competenza legislativa regionale in materia di abilitazioni professionali, senza che possa validamente opporsi la condizione di inerzia del legislatore statale, alla quale non è comunque possibile porre rimedio a livello regionale, anche in ragione dell'interferenza con la materia della concorrenza, di esclusiva competenza statale (Cons. Stato, Sez. V, 26 agosto 2020, n. 5213).

15. L'accertamento dell'illegittimità costituzionale della normativa piemontese non necessita, come premesso, della rimessione di apposita questione alla Corte Costituzionale, per due ordini di ragioni.

16. In primo luogo, le disposizioni sopra segnalate della l.r. Piemonte 33/2001 devono ritenersi abrogate, poiché divenute *ex post* incompatibili con i principi fondamentali della materia delle professioni dettati dal legislatore nazionale.

16.1. Occorre, infatti, considerare che l'art. 10 l. 62/1953 (legge Scelba) prevede che le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali in materie a competenza legislativa ripartita tra Stato e regioni abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse e che siano entrate in vigore in epoca precedente. Come chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la norma citata non è mai stata abrogata esplicitamente né implicitamente e, pertanto, essa ancora oggi è idonea a fondare l'abrogazione delle leggi di regioni a statuto ordinario per contrasto

con norme statali sopravvenute emanate in materie a legislazione concorrente. Tale conclusione si impone tanto più per il fatto che l'art. 10 l. 62/1953 è espressione di quello stesso principio di cedevolezza sul quale si fonda anche l'art. 1, co. 2, l. 131/2003 (legge La Loggia), che, relativamente alle materie di competenza statale esclusiva, afferma la perdita di efficacia di norme regionali per effetto della sopravvenienza di norme statali contrastanti (Cons. Stato, Ad. Plen, 7 aprile 2008, n. 2).

16.2. Ebbene, i principi fondamentali della materia delle professioni sono stati introdotti con il d.lgs. 30/2006.

In linea generale, il decreto legislativo stabilisce che:

- «*[l]a potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale*» (art 1, co. 3);
- poiché «*[l]'esercizio della professione, quale espressione del principio della libertà di iniziativa economica, è tutelato in tutte le sue forme e applicazioni, purché non contrarie a norme imperative, all'ordine pubblico ed al buon costume*», «*[l]e regioni non possono adottare provvedimenti che ostacolino l'esercizio della professione*» (art. 2, co. 1);
- «*[l]'esercizio della professione si svolge nel rispetto della disciplina statale della tutela della concorrenza, ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale, della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale*» (art. 3, co. 1).

Con particolare riferimento all'accesso alla professione, l'art. 4 d.lgs. 30/2006 prevede quanto segue.

- «1. *L'accesso all'esercizio delle professioni è libero, nel rispetto delle specifiche disposizioni di legge.*
2. *La legge statale definisce i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato.*
3. *I titoli professionali rilasciati dalla regione nel rispetto dei livelli minimi uniformi di*

preparazione stabiliti dalle leggi statali consentono l'esercizio dell'attività professionale anche fuori dei limiti territoriali regionali».

Il d.lgs. 30/2006 – conformemente all'interpretazione ormai consolidata dell'art. 117, co. 3, cost. – inequivocabilmente riserva allo Stato l'istituzione di nuove professioni e la previsione di eventuali requisiti di accesso alle stesse (Corte Cost., 29 ottobre 2009, n. 271; Id., 22 luglio 2011, n. 230; Id., 25 giugno 2015, n. 117).

16.3. La portata delle norme del d.lgs. 30/2016 è ad oggi rafforzata dalla l. 4/2013 che ha sancito il libero esercizio delle professioni non regolamentate, autoproclamandosi attuativa *«dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e [...] dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e di libertà di circolazione, disciplina le professioni non organizzate in ordini o collegi»* (art. 1, co. 1). L'art. 1, co. 2, l. 4/2013 definisce le professioni "non organizzate in ordini" in negativo, con riferimento a tutte quelle che non rientrano nelle *«attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile»*. È evidente che, costituendo la l. 4/2013 un'attuazione dell'art. 117, co. 3, cost. oltre che dei principi eurounitari a tutela della concorrenza, il termine "legge", di cui all'art. 1, co. 2, non può che essere interpretato, in via costituzionalmente orientata, come riferito alla legge statale.

16.4. Dalla lettura integrata delle previsioni del d.lgs. 30/2006 e della l. 4/2013 emerge un quadro legislativo statale chiaro nell'assicurare il libero esercizio dell'attività professionale, fatta eccezione soltanto per quelle professioni istituite con legge dello Stato. Pertanto, la l.r. Piemonte 33/2001, laddove regola l'accesso e l'esercizio delle professioni turistiche, demandando alla Giunta la loro individuazione, deve ritenersi abrogata dalla sopravvenienza dei principi fondamentali dettati dal d.lgs. 30/2006 e dalla l. 4/2013, in applicazione dell'art. 10 l. 62/1953. Nel medesimo senso si è espressa, del resto, la Corte Costituzionale, che ha dichiarato inammissibile una questione di costituzionalità sollevata con

riferimento a una previsione della legislazione campana in materia di professioni turistiche, da reputarsi abrogata per sopravvenuto contrasto con il principio fondamentale sancito dall'art. 4 d.lgs. 30/2006 (Corte Cost., 25 giugno 2015, n. 117).

17. In secondo luogo, il profilo di contrasto con l'art. 117 cost., con riferimento specifico alle GAE, emerge dalla D.G.R. n. 27-11643/2009, che, in quanto fonte normativa secondaria, è suscettibile di disapplicazione da parte del giudice, senza necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale.

17.1. Se è vero che la regolamentazione generale delle professioni turistiche è contenuta in una legge (l.r. 33/2001), è anche vero che l'istituzione della specifica figura professionale di GAE è stata disposta con la D.G.R. n. 27-11643/2009. La legge regionale detta la cornice normativa, prescrivendo la necessità di titoli abilitativi e dell'iscrizione ad albi provinciali, ma demanda l'individuazione delle professioni richiedenti specifiche competenze e dei percorsi formativi strumentali all'abilitazione ad apposito atto deliberativo della Giunta regionale. Ed è proprio la Giunta, con la predetta D.G.R. n. 27-11643/2009, ad aver incluso la GAE tra le professioni in questione e averne delineato i requisiti e l'*iter* di abilitazione.

17.2. Pertanto, il limite di accesso alla professione di GAE – e, conseguentemente, l'impossibilità per le GAE non abilitate di partecipare alla procedura selettiva in discussione – è stato imposto con la D.R.G., eliminando la quale – o privandola di effetti *incidenter tantum* – viene meno il presupposto normativo dell'avviso pubblico impugnato.

17.3. La D.G.R. n. 27-11643/2009 è inclusa tra gli atti impugnati nel presente ricorso. I ricorrenti, però, hanno omesso di notificare il gravame alla Regione Piemonte, conseguendone l'inammissibilità *in parte qua* dell'azione di annullamento per violazione dell'art. 41, co. 2, cod. proc. amm.

17.4. L'atto è, tuttavia, suscettibile di disapplicazione, trattandosi non di un provvedimento, bensì di un regolamento amministrativo. La D.G.R., infatti, si rivolge a una platea di soggetti indeterminata sia *ex ante* sia *ex post* ed è suscettibile di applicazione ripetuta nel tempo. Essa, dunque, rispecchia entrambi i requisiti della generalità e dell'astrattezza propri degli atti normativi.

17.5. È ormai assodato il potere del giudice amministrativo di disapplicare, anche d'ufficio, gli atti regolamentari illegittimi non ritualmente impugnati, sia quando il provvedimento avverso contrasti con essi (Cons. Stato, Sez. V, 26 febbraio 1992, n. 154), sia quando vi si conformi (Cons. Stato, Sez. V, 24 luglio 1993, n. 799). In entrambi i casi, il fondamento del potere di disapplicazione risiede nella natura normativa e non semplicemente amministrativa del regolamento e nella necessità per il giudice di assicurare piena applicazione al principio di gerarchia delle fonti, accordando primazia a quella di rango superiore (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 10 gennaio 2003, n. 35; Id, 3 febbraio 2015, n. 515; Id., Sez. III, 30 gennaio 2017, n. 367).

17.6. Corollario dei suesposti principi è che il potere di disapplicazione del giudice amministrativo, per sua intima struttura, non richiede che siano evocate in giudizio le autorità che quel regolamento hanno adottato, perché l'atto normativo, dopo la pronuncia del giudice, continua a conservare la sua efficacia nell'ordinamento giuridico. La notificazione del ricorso è indispensabile qualora la pronuncia del giudice abbia la capacità di eliminare dall'ordinamento gli atti oggetto di gravame, perché l'autorità emanante ha un interesse, tutelato dall'art. 24 cost., alla loro conservazione (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 8 febbraio 2016, n. 475). La disapplicazione, invece, si sostanzia in un'operazione ermeneutica delle norme che disciplinano il rapporto controverso, per cui il giudice la può compiere d'ufficio (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 14 luglio 2014, n. 3623; Id., Sez. I, 25 giugno 2020, n. 1224).

18. Le considerazioni sopra svolte in relazione all'abrogazione delle previsioni della l.r. 33/2001 e alla disapplicazione della D.G.R. n. 27-11643/2009 costituiscono nient'altro che l'esito del test di rilevanza che il giudice deve esperire prima di rimettere una questione alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 23 l. 87/1953. Giacché la lesione dei precetti costituzionali è imputabile a una legislazione non più vigente e, con specifico riferimento alle GAE, alla delibera di Giunta, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2, co. 5, 3, 7 e 8 l.r. 33/2001 diviene irrilevante.

19. Considerata la non operatività dei presupposti normativi che hanno indotto l'Ente di Gestione delle Aree Protette delle Alpi Marittime a riservare l'accesso alla procedura selettiva per il conseguimento del titolo di guida del parco alle sole GAE in possesso di abilitazione professionale, deve essere di conseguenza annullato, *in parte qua*, l'avviso pubblico impugnato e il relativo disciplinare.

20. La novità e la complessità delle questioni affrontate giustificano la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'avviso pubblicato dall'Ente di Gestione delle Aree Protette delle Alpi Marittime e il relativo disciplinare, nella parte in cui riservano l'accesso alla procedura selettiva per il conseguimento del titolo di guida del parco alle GAE in possesso dell'abilitazione professionale e iscritte nell'albo provinciale di riferimento.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Gianluca Bellucci, Presidente

Marcello Faviere, Referendario

Martina Arrivi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Martina Arrivi

IL PRESIDENTE

Gianluca Bellucci

IL SEGRETARIO