

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1240 del 2020, proposto da Regione Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Gullo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Graziano Pungì in Roma, via Sabotino, 12;

contro

AGTA - Associazione

Guide Turistiche Abilitate, Uiltucs Regionale Campania, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Antonella Anselmo, Pierpaolo Carbone, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

De Vincenzo Daniela, non costituita in giudizio;

nei confronti

Città Metropolitana di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonio Miceli, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, n. 726/2019, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di

nonchè di AGTA - Associazione Guide Turistiche Abilitate e Uiltucs Regionale Campania e della Città Metropolitana di Reggio Calabria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2020, tenuta con le modalità di cui all'art. 84, comma 6, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, il Cons. Stefano Fantini e uditi, da remoto, ai sensi dell'art. 4, comma 1, ultimo periodo, del d.l. 30 aprile 2020, n. 29, per le parti, gli avvocati Gullo, Carbone e Anselmo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- La Regione Calabria ha interposto appello nei confronti della sentenza 16 dicembre 2019, n. 726 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sezione staccata di Reggio Calabria, che ha accolto il ricorso proposto dall'AGTA - Associazione Guide Turistiche Abilitate e dalle signore I , nonché dalla UILTUCS Campania, rispettivamente associazioni di categoria e soggetti abilitati allo svolgimento della professione di guida turistica, avverso il provvedimento, assunto dalla Città metropolitana di Reggio Calabria, Settore "Sviluppo Economico", di indizione dell'esame per l'abilitazione all'esercizio dell'attività di guida turistica e di estensione linguistica, il cui bando è stato pubblicato in data 2 aprile 2019 ed avverso le linee di indirizzo regionali approvate dalla Giunta regionale con deliberazione n. 228 del 30 maggio 2014.

Oggetto della controversia è dunque il bando per la procedura di esame finalizzata al conseguimento dell'abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica e di "estensione linguistica", indetta dalla Città Metropolitana di Reggio Calabria ai sensi delle ll.rr. n. 8 del 2008 e 34 del 2002, nel rispetto delle Linee di indirizzo impartite dalla Regione Calabria con delibera di Giunta n. 228 del 30 maggio 2014, recepita con delibera sindacale n. 99 del 19 dicembre 2018.

Il ricorso in primo grado si fonda sull'assunto che la legge 6 agosto 2013, n. 97 (legge europea del 2013) abbia introdotto uno *status* della professione di guida turistica travalicante i confini regionali, con validità su tutto il territorio nazionale, con conseguente superamento delle norme regionali sull'accesso alla professione, ed illegittimità dell'indizione, da parte della Città Metropolitana, degli esami di abilitazione all'esercizio della professione turistica.

2. - La sentenza appellata ha accolto il ricorso; richiamando la giurisprudenza costituzionale, secondo cui la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio per cui l'individuazione delle figure professionali è riservata allo Stato, e muovendo anche dalla considerazione che nella Regione Calabria la l.r. n. 8 del 2008 (che poneva restrizioni territoriali all'accesso e svolgimento della professione di guida turistica) è stata abrogata dalla l.r. n. 40 del 2008, ancor prima che intervenisse la legge n. 97 del 2013 (espressiva della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza), ha affermato che gli atti impugnati (le Linee guida regionali ed il bando della Città metropolitana di Reggio Calabria) poggiano su di una normativa (gli artt. 31 e seguenti della l.r. n. 8 del 2008) non più vigente *«ed evocano ancora una valenza regionale della professione in radicale e netto contrasto sia con la disciplina nazionale, che con i principi comunitari e costituzionali, cui essa si ispira»*. Ha altresì precisato che il fondamento normativo non può essere ravvisato neppure nelle competenze (già provinciali) attribuite con l'art. 54, lett. g), della l.r. n. 34 del 2002, essendo detta normativa stata superata dalla l.r. n. 8 del 2008, a sua volta venuta meno, ma senza che potesse comportare la reviviscenza della normativa del

2002. Il richiamo compiuto dall'art. 1 della l.r. n. 14 del 2016 all'art. 1 della l.r. n. 15 del 2014 non può includere funzioni che già sfuggivano, sin dalla sua entrata in vigore, alla portata applicativa di tale ultima previsione del legislatore regionale.

3.- Con il ricorso in appello la Regione Calabria ha reiterato, quali motivi di appello, le eccezioni di primo grado, disattese dalla sentenza, di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e di irricevibilità per tardiva impugnazione delle Linee di indirizzo regionali, mentre, nel merito, ha dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 117 Cost., nonché degli artt. 31 e seguenti della l.r. n. 8 del 2008 e degli artt. 1 e 53 della l.r. n. 34 del 2002, disposizioni ritenute ancora vigenti, assumendo ancora che il rilascio di un titolo abilitante non confligge con le misure volte ad assicurare la concorrenza.

4. - Si sono costituite in resistenza l'AGTA, la UILTUCS Regione Campania, nonché le signore chiedendo la reiezione del ricorso in appello.

5. - Si è altresì costituita in giudizio la Città Metropolitana di Reggio Calabria, concludendo per l'accoglimento dell'appello.

6. - All'udienza dell'11 giugno 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.- Il primo motivo reitera, alla stregua di critica della sentenza, l'eccezione di inammissibilità per carenza di interesse del ricorso di primo grado, svolta nella considerazione dell'assenza, in capo ai ricorrenti, di un interesse qualificato ad opporsi allo svolgimento della procedura per il rilascio dell'abilitazione; in particolare, con riguardo alle associazioni di categoria, difetterebbe il requisito della *vicinitas*.

Il motivo è infondato per la semplice e di per sé assorbente ragione che le ricorrenti sono incontestatamente soggetti abilitati allo svolgimento della professione di guida turistica, ed, in quanto tali, controinteressati al rilascio di nuove abilitazioni, epilogo cui è finalizzata la

procedura selettiva contestata.

Quanto al requisito della *vicinitas* delle associazioni, solo per completezza, osserva il Collegio che il criterio del collegamento territoriale vale, di norma, con riferimento all'impugnazione di provvedimenti in materia urbanistica od edilizia, al fine di valutare la sussistenza di un interesse attuale e concreto; ma non sembra pacificamente estensibile alla legittimazione al ricorso di associazioni di categoria, aventi sedi legali in altre aree territoriali (rispettivamente, Roma e Napoli), ove si contesti proprio il *modus agendi* di una Regione, ritenuto in contrasto con la disciplina nazionale.

2. - Il secondo motivo deduce l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in ragione della mancata impugnazione della presupposta (rispetto all'avviso di indizione dell'esame) delibera sindacale n. 99 del 29 dicembre 2018, che ha attuato il recepimento delle Linee di indirizzo regionali, approvando lo schema dei bandi.

Il motivo è infondato per le ragioni chiaramente evidenziate dal primo giudice. La delibera del Sindaco metropolitano n. 99 del 2018 si limita infatti solamente a prendere atto della deliberazione della Giunta regionale n. 228 del 30 maggio 2015, concernente le "*Linee di indirizzo alle Province per indizione ed espletamento esami di abilitazione Professioni Turistiche*", e ad approvare lo schema dei bandi per l'indizione ed espletamento degli esami di abilitazione, demandando al Settore competente la nomina della Commissione. Si tratta dunque di un provvedimento che, nel pur differenziato contenuto, appare complessivamente ininfluenza per i ricorrenti e comunque privo di contenuto autonomamente lesivo.

3. - Con il terzo motivo viene poi dedotta l'irricevibilità del ricorso di primo grado con riguardo all'impugnazione delle Linee guida regionali, di cui alla delibera della G.R. n. 228 in data 30 maggio 2014 (pubblicata nel B.U.R.C. n. 26 del 16 giugno 2014).

Il motivo è infondato, in quanto dette Linee guida regionali sono state correttamente impuginate unitamente al bando per il conseguimento dell'abilitazione, secondo la generale regola applicabile in caso di impugnazione di

atti generali od a contenuto normativo.

E' invero consolidata la giurisprudenza nel ritenere che l'atto programmatico, pianificatorio, a contenuto generale o regolamentare non è di per sé impugnabile se non in congiunzione con l'atto applicativo che ne abbia in concreto reso attuale la lesione alla sfera giuridica di un determinato soggetto, e ciò anche in ragione del fatto che solo a seguito di tale atto applicativo potrà acquisirsi piena conoscenza e percezione della previsione generale pregiudizievole per l'interessato (in termini, tra le tante, Cons. Stato, V, 23 dicembre 2019, n. 8732).

4. - Il quarto e centrale motivo è poi incentrato sulla critica della statuizione di prime cure secondo cui gli atti impugnati sarebbero basati su di una normativa (gli artt. 31 e seguenti della l.r. n. 8 del 2008) non più vigente, stante la valenza nazionale del titolo di guida turistica a fare tempo dall'art. 3 della legge n. 97 del 2013; deduce l'amministrazione appellante che nel caso di specie non si tratta dell'istituzione di una nuova figura professionale e che le funzioni regionali in materia di turismo rientrano tra le funzioni legislative residuali proprie; né entra in giuoco la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Il motivo, pur nella complessità del quadro normativo evocato, è infondato.

La sentenza appellata ha condivisibilmente premesso che la disciplina delle professioni turistiche non rientra nella materia "turismo", ma nella materia "professioni", con la conseguenza che lo Stato è legittimato a dettare i principi generali in materia; ha dunque affermato che il frazionamento su base regionale dell'accesso alla professione di guida turistica è stato espunto dall'ordinamento con la legge 6 agosto 2013, n. 97 (legge europea 2013), la quale, all'art. 3, stabilisce come l'abilitazione alla professione di guida turistica sia valida su tutto il territorio nazionale (parificando anche il cittadino dell'U.E. abilitato in altro Stato membro). La sentenza ha inoltre statuito, richiamando la giurisprudenza costituzionale, che le Linee guida ed il bando della Città metropolitana poggiano su di una normativa (artt. 31 e seguenti della l.r. n. 8 del 2008) non più vigente, e che risulta anche

superata la disciplina di cui all'art. 54, lett. g), della l.r. n. 34 del 2002, seppure non espressamente abrogata, precisando che «*se le funzioni attribuite a Regione e Provincia con la l.r. n. 8/2008 in materia di professioni turistiche (oggi non più appartenenti alla materia del turismo) sono comunque venute meno a seguito della l.r. n. 40/2008, in nessun modo esse possono essere riacquisite sulla base della precedente l.r. n. 34/2002*».

La motivazione della sentenza di primo grado resiste alle critiche dell'appellante. Occorre al riguardo anzitutto ricordare la sentenza della Corte cost. 18 giugno 2014, n. 178 che, con riguardo ad una disposizione della l.r. Umbria n. 13 del 2013 volta a porre limiti all'attività delle guide turistiche abilitate in altre Regioni, ha ritenuto che si ponga in contrasto con l'art. 3 della legge n. 97 del 2013 (recante «*disposizioni relative alla libera prestazione e all'esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte di cittadini dell'Unione europea*»), secondo cui l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale, introducendo, quindi, una barriera all'ingresso nel mercato, in contrasto con il principio di liberalizzazione introdotto dal legislatore statale.

Rileva dunque nella materia oggetto di scrutinio anzitutto la tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., sotto il profilo della piena liberalizzazione delle prestazioni di servizi.

E comunque la disciplina dell'abilitazione alle professioni turistiche non attiene alla materia del turismo, ma a quella, di legislazione concorrente (ex art. 117, comma 3, Cost.), delle professioni; ha chiarito al riguardo la giurisprudenza costituzionale che la determinazione dei principi fondamentali della disciplina di una determinata professione spetta sempre allo Stato, prescindendosi, al fine dell'attribuzione della materia delle «professioni» alla competenza concorrente dello Stato (espressiva dell'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia anche coerente con i principi dell'ordinamento comunitario), dal settore nel quale l'attività professionale si esplica (in termini Corte cost., 20 giugno 2008, n. 222).

Osserva la Sezione come l'abilitazione alla professione turistica sia inoltre intuitivamente correlata anche alla *“valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”*, materia rientrante anch'essa nella legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. (così Cass., I, 18 maggio 2006, n. 11751).

Ne discende un complessivo assetto che esclude la competenza legislativa regionale in materia di abilitazione alla professione di guida turistica, senza che possa validamente opporsi la condizione di inerzia del legislatore statale, alla quale, come sottolineato dalla stessa sentenza appellata, *«non appare possibile porre rimedio a livello regionale (e provinciale), anche in ragione dell'interferenza con la materia della “concorrenza”, di esclusiva competenza statale»*.

Privo di pregio è poi il richiamo di una norma antecedente (art. 54 della l.r. Calabria 12 agosto 2002, n. 34) a quella espressamente abrogata (e cioè l'art. 31 della l.r. Calabria 5 aprile 2008, n. 8), risultando comunque un'incompatibilità della stessa con le nuove disposizioni, interessate dall'abrogazione espressa apportata dalla l.r. Calabria 12 dicembre 2008, n. 40.

5. - Alla stregua di quanto esposto, l'appello va respinto.

La complessità del quadro normativo integra le ragioni che per legge giustificano la compensazione tra tutte le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2020, tenuta ai sensi dell'art. 84, comma 6, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

L'ESTENSORE

Stefano Fantini

IL PRESIDENTE

Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO

