



Si legge in un articolo intitolato "LE SPECIALIZZAZIONI INTRODOTTE DAL CNF, VITTORIA DELL'UCPI" e pubblicato il 24/9/2010 sul sito dell'Unione delle Camere Penali: *"Una decisione storica del Consiglio Nazionale Forense, che solo tre anni fa rifiutava l'idea di una specializzazione forense che non fosse quella universitaria e che oggi, con meritorio impegno del suo Presidente Alpa, ha approvato il nuovo regolamento: nel corso della seduta odierna il CNF, preso atto dell'arresto della riforma forense in Parlamento, ha introdotto con regolamento le specializzazioni forensi.*

...

*I passaggi della battaglia per la specializzazione sono a tutti noti, ricavabili dai documenti sul nostro sito.*

...

*Nell'autunno del 2009, dopo le prime titubanze decisionali della politica e gli interventi della Presidenza del Senato, di una parte della maggioranza parlamentare e dell'opposizione per stemperare o fermare la riforma, veniva approvata una rigorosa delibera dal Congresso straordinario UCPI di Torino.*

*Tale delibera -dopo la discussione e il lavoro nella commissione congressuale- prevedeva che se la politica si fosse arrestata nel percorso riformatore sarebbero stati i penalisti italiani ad affermare essi stessi i principi della specializzazione forense, introducendola con un proprio regolamento.*

***Dal palco del Congresso di Torino il Presidente Alpa annunciava che se i penalisti avessero autonomamente introdotto la specializzazione forense il CNF non avrebbe aperto procedimenti disciplinari nei loro confronti.***

*All'Aquila -nel gennaio 2010- l'annuncio da parte della Giunta del termine dato al Parlamento: in mancanza di una ripresa della riforma al Senato l'UCPI avrebbe introdotto autonomamente la specializzazione entro la primavera.*

*Ad aprile/maggio, sentito il Consiglio delle Camere Penali, veniva licenziato il regolamento UCPI proprio con la speranza di stimolare il CNF a determinazioni di carattere generale.*

*Poche ore dopo l'approvazione del regolamento UCPI sulla specializzazione l'Associazione dei Giuslavoristi Italiani, l'Associazione degli Avvocati per il diritto di Famiglia, l'Unione degli Avvocati Tributaristi adottavano analoghi regolamenti introduttivi della specializzazione forense, mettendo tutto il peso delle associazioni specialistiche sul piatto dell'avvocatura italiana.*

*Pochi giorni dopo il CNF comunicava che si sarebbe dato inizio ai lavori per l'adozione di un regolamento sulla specializzazione forense che fosse di carattere generale e proprio dell'intera avvocatura italiana, in nome dei principi della qualificazione professionale dell'avvocato.*

*Alle soglie dell'estate il testo elaborato dal CNF veniva sottoposto a tutti gli Ordini Forensi italiani e alle associazioni forensi più rappresentative per possibili proposte di modifica. ...".*

**Ebbene, per dirla alla romana, a mio avviso il C.N.F., approvando il 24/9/2010 il regolamento sulle specializzazioni forensi "s'è allargato".**

**Non si deve assolutamente "fare il bis" della formazione professionale continua; non si può consentire al C.N.F. di introdurre, con la copertura della sua "potestà legislativa" in materia di deontologia, norme aventi in pratica l'efficacia di norme legislative nel settore della specializzazione.**

**Se si vogliono le specializzazioni nella professione di avvocato sia la legge del Parlamento a prevederle.**

Come si legge nella memoria depositata dal Segretario Generale dell'A.N.F., Ester Perifano, in occasione della audizione presso la Commissione Giustizia del Senato del 14/7/2009: *"La potestà legislativa in materia di individuazione delle figure professionali dei relativi profili e dei titoli abilitanti è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato.*

*Per quanto riguarda il conseguimento di un titolo di specializzazione, deve escludersi che possa attribuirsi al Consiglio Nazionale Forense una potestà regolamentare sul punto, dovendo la stessa devolversi ad un regolamento dello Stato (Ministero della Giustizia) in quanto :*

*1) l'ottenimento e la spendita sul mercato professionale del titolo di specializzazione incide certamente sul sistema della concorrenza dei servizi professionali (art.117, co.3, lett.e) Cost.– materia devoluta alla legislazione esclusiva dello Stato;*

*2) l'individuazione delle specializzazioni riconosciute è materia sottratta alla potestà regolamentare, rientrando nella potestà legislativa concorrente (art.117, co.3 Cost.). Secondo la Corte Costituzionale continua a spettare allo Stato, in sede di determinazione dei principi fondamentali, la individuazione ed il contenuto delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici.*

*L'opportunità di una regolamentazione statutale nasce dall'esistenza di un rilevante interesse pubblico all'esercizio adeguato e corretto della professione di avvocato da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale".*

**E soprattutto si consideri che la Corte costituzionale ha chiaramente affermato che la riserva alla legge statale**

**, per**

**principio fondamentale**

**, si estende alla**

**individuazione delle figure professionali, dei relativi profili e ordinamenti didattici**

**. Correlativamente, fonti diverse dalla legge statale non possono istituire nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali. La Corte ha solo ammesso che con legge regionale si possono istituire "albi regionali" che svolgano funzioni "meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento", albi regionali, cioè, che si intendano riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale.**

Scrivono la Corte costituzionale nella sentenza n. 271 del 2009:

- al punto 2.2 delle considerazioni in diritto, *"Entrambe le disposizioni eccedono quindi la competenza regionale in tema di professioni di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., violando il principio fondamentale*

*che*

*riserva allo Stato*

*non solo*

*l'individuazione delle figure professionali*

*, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse.*

*Questa Corte ha più volte sottolineato che «l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza statale, risolvendosi in una indebita ingerenza in un settore (quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una professione), costituente principio fondamentale della materia e, quindi, di competenza statale, ai sensi anche dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2006» (sentenze n. 153 del 2006 e n. 57 del 2007)*

*”;*

*- al punto 2.3 delle considerazioni in diritto, "rientrano certamente nella competenza statale l'individuazione delle figure professionali, e i relativi profili ed ordinamenti didattici*

*i*

*”;*

*- al punto 2.4 delle considerazioni in diritto, "Come sottolineato da questa Corte (sentenza n. 355 del 2005)*

*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 dalle leggi statali*

*, per l'esercizio di attività professionali.*

*Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale*

*.*

*Quando però gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale*

*”*

*.*

**E' dunque precluso (tra l'altro) ad un semplice regolamento del Consiglio Nazionale Forense:**

**a) individuare figure professionali di avvocati c.d. specialisti;**

**b) stabilire quali avvocati possano qualificarsi specialisti a seguito di un percorso formativo particolareggiatamente indicato dal regolamento del C.N.F. con riguardo a durata di corsi da frequentare e soggetti abilitati a tenere tali corsi;**

**c) stabilire quali avvocati, invece, possano qualificarsi specialisti a seguito di mera documentazione della loro passata esperienza;**

**d) regolare il percorso formativo necessario agli avvocati non dotati di ben precisi requisiti d'anzianità professionale per la qualificazione dell'avvocato come specialista.**

**DA QUESTA VICENDA MI PARE DOVEROSO TRARRE UNA CONCLUSIONE PER IL LEGISLATORE CHE NON PARE IN GRADO DI RIFORMARE LA PROFESSIONE DI AVVOCATO: è urgente fare una riforma profonda della professione forense e abolire in**

**primo luogo la assurda commistione di ruoli nel Consiglio Nazionale Forense, il quale in epoca fascista fu disegnato come vertice della corporazione degli avvocati e ancora oggi (e sempre più si vorrebbe dagli pseudoriformatori) assomma le tre funzioni di legislatore di settore (è artefice del codice deontologico, ha introdotto con suo regolamento la formazione continua degli avvocati e ora vorrebbe introdurre con un altro regolamento le specializzazioni),**

**amministratore**

**(con poteri ben maggiori rispetto ai Consigli degli Ordini locali e che si vorrebbero addirittura aumentare dagli pseudoriformatori), e**

**giudice speciale**

**della deontologia e della tenuta degli albi (giudice precostituzionale che non potrebbe sopravvivere, per incostituzionalità, se lo si volesse disegnare -nella legge di riforma- come mutato nella struttura o nella provvista di giurisdizione).**

**Per trovare chi è nella tua situazione professionale e la pensa come te, usa il social network [www.concorrenzaeavvocatura.ning.com](http://www.concorrenzaeavvocatura.ning.com) o, se sei su facebook , usa il gruppo concorrenzaeavvocatura ( <http://www.facebook.com/search/?q=concorrenzaeavvocatura&init=quick> ).**

**... e per un commento scrivimi all'indirizzo [perelli.maurizio@libero.it](mailto:perelli.maurizio@libero.it)**

**LEGGI DI SEGUITO L'INTERA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 271/2009**

**...**

**SENTENZA N. 271 ANNO 2009**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, 4, 5 e 7 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 2008, n. 7 (Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico) promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-22 luglio 2008, depositato in cancelleria il 23 luglio 2008 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica del 22 settembre 2009 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi l'avvocato dello Stato Pierluigi Di Palma per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso depositato il 23 luglio 2008, e notificato alla Regione Emilia-Romagna, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale, in data 16 luglio 2008, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato più questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge regionale dell'Emilia Romagna 27 maggio 2008, n. 7, recante «Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico».

Secondo il ricorrente, nonostante la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «turismo», come stabilito dall'art. 117, quarto comma, Cost., il settore delle professioni turistiche rientra nella materia delle «professioni», nella quale Stato e Regioni esercitano una competenza legislativa concorrente, ex art. 117, terzo comma, Cost., con la conseguenza che, per garantirne l'uniformità normativa su tutto il territorio nazionale, rientrano nella competenza esclusiva statale la disciplina e l'accertamento dei requisiti per l'esercizio delle professioni turistiche, tradizionali ed emergenti, la loro qualificazione professionale, nonché i criteri uniformi per l'espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio delle medesime.

Aggiunge il ricorrente che il d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) prevede, da un lato, che «la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale» (art. 1, comma 3), e, dall'altro, che «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» (art. 4, comma 2).

Pertanto, in base all'ampia configurazione che della suddetta materia è stata data dalla Corte costituzionale, a giudizio del ricorrente, è inevitabile l'attrazione in essa anche del settore delle professioni turistiche che è, pertanto, sottratto dalla competenza residuale regionale in materia di turismo.

Ne consegue che la Regione è tenuta a legiferare in materia nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore nazionale, al quale spettano l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi, come confermato da una consolidata giurisprudenza di questa Corte.

2. - In particolare, il Presidente del Consiglio di ministri censura le seguenti disposizioni della indicata legge regionale n. 7 del 2008:

a) l'art. 3, comma 2 - che, modificando l'art. 2 della legge regionale 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), ha aggiunto il comma 7 con il quale viene ricompresa tra le professioni turistiche, quella di animatore turistico – e l'art. 4 che ha sostituito l'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2000, includendovi il comma 7, ove vengono stabiliti i requisiti dell'esercizio della suddetta professione. Tali disposizioni non trovano alcun riscontro nella legislazione nazionale, di cui alla legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), che all'art. 7, comma 5, definisce «professioni turistiche quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti».

Ne consegue che le citate disposizioni regionali contrastano con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto violano il principio fondamentale per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, è riservata allo Stato;

b) l'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2000, come novellato dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, relativo alle condizioni per l'esercizio delle professioni turistiche, che ai commi 1, lettera b), e 10, prevedendo che la Giunta regionale definisca le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio delle previste professioni, eccede anch'esso dalla competenza regionale concorrente in materia di professioni e viola il principio fondamentale che riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle medesime professioni.

Rileva, al riguardo, il ricorrente che la Corte ha in più occasioni affermato che «l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza dello Stato, risolvendosi in un'indebita ingerenza in un settore, quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio della professione, costituente principio fondamentale della materia e quindi di competenza statale, ai sensi anche dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131);

c) gli artt. 5 e 6 della legge regionale n. 4 del 2000 – come sostituiti dagli artt. 5 e 7, comma 1,

della legge regionale n. 7 del 2008 - che attribuiscono alle Province le funzioni concernenti la programmazione ed autorizzazione delle attività formative relative alle professioni turistiche ed alla tenuta ed istituzione degli elenchi provinciali delle medesime professioni.

In proposito il ricorrente sottolinea che rientrano nella competenza statale sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia l'istituzione di nuovi albi, mentre esulano dalla competenza regionale la disciplina dell'organizzazione di corsi abilitanti di aggiornamento e riqualificazione delle professioni. Per di più le autorizzazioni devono avere validità sull'intero territorio nazionale e non possono essere circoscritte al solo territorio regionale, come previsto invece dall'art. 6, commi 2 e 4, della legge regionale n. 4 del 2000, nel testo novellato dalla legge regionale n. 7 del 2008. Tale limitazione comporta anche una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'art. 49 del Trattato CEE, e dunque la violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'art. 117, primo comma, Cost., nonché della libera concorrenza, la cui tutela rientra nella competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3. - Si è costituita la Regione Emilia-Romagna osservando che il Presidente del Consiglio ha impugnato norme solo in parte nuove, non ricomprese nella legge regionale n. 4 del 2000.

Già la legge regionale Emilia-Romagna 16 giugno 1981, n. 17, (Norme per la disciplina della professione di guida turistica, interprete ed accompagnatore turistico) definiva, all'art. 1, ciascuna di dette professioni, e all'art. 2 stabiliva che «non può essere esercitata la professione di guida turistica, interprete o accompagnatore turistico senza la licenza del Comune del richiedente». L'art. 3 della medesima legge regionale n. 17 del 1981 regolava i presupposti per il rilascio della licenza di guida turistica, interprete e accompagnatore turistico. L'art. 4 regolava «composizione e funzionamento della Commissione giudicatrice d'esame»; gli artt. 5, 6, 7 e 8 disciplinavano l'esame e l'attestato di idoneità. L'art. 9 istituiva, infine, presso la Regione «il ruolo organico regionale di guida turistica, interprete o accompagnatore turistico» al quale vanno iscritti tutti i soggetti in possesso della licenza.

Interveniva poi la legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica) - in seguito abrogata dalla legge n. 135 del 2001 - il cui art. 11 affidava alle Regioni il compito di accertare i requisiti «per l'esercizio delle professioni di guida turistica, interprete turistico, animatore turistico ed ogni altra professione attinente al turismo».



Successivamente la legge regionale n. 4 del 2000 richiedeva – per lo svolgimento di dette professioni – un'abilitazione «conseguita mediante frequenza di corsi di abilitazione professionale ed il superamento dei relativi esami»; regolava la competenza territoriale delle guide turistiche con una norma uguale a quella ora vigente, prevedeva elenchi delle diverse professioni istituiti dalle Province (art. 6), in modo del tutto simile a quanto disposto dalla legge regionale n. 7 del 2008.

La legislazione statale sul turismo veniva poi riformata dalla legge n. 135 del 2001 senza ridurre la competenza legislativa regionale in materia di professioni turistiche.

Quanto all'art. 5 della legge regionale n. 4 del 2000 (nel testo novellato), la Regione resistente ritiene la censura inammissibile per genericità circa i motivi per i quali le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non potrebbero regolare corsi relativi alle professioni.

Altrettanto inammissibile, per genericità, deve ritenersi la censura riguardante l'art. 6 della legge regionale n. 4 del 2000 – come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008 – per la parte relativa alla istituzione degli «elenchi provinciali» già presenti nel testo precedente.

Secondo la Regione Emilia-Romagna, il ricorrente ritiene che rientrino «nella competenza statale sia l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili e ordinamenti didattici, sia l'istituzione di nuovi albi», ma non individua la norma statale da cui risulterebbe il principio violato.

A giudizio della Regione resistente, infine, infondata è l'ultima censura, con la quale si contesta la limitazione al territorio regionale delle autorizzazioni previste dall'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008: la limitazione territoriale dell'attività delle professioni turistiche (tra cui le guide) costituisce una regola da sempre presente anche nella legislazione statale e rispondente ad un'ovvia esigenza di corrispondenza tra l'ambito di conoscenza della guida e l'ambito della sua attività.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in via principale, questione di legittimità costituzionale di più norme della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 2008, n. 7, recante «Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico».

In particolare, sono impugnati:

a) l'art. 2, comma 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge regionale 27 maggio 2008, n. 7, secondo cui «È animatore turistico chi, per attività professionale, è in grado di organizzare per gruppi di turisti attività ricreative, motorie o sportive per svago o divertimento». È altresì impugnato l'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, che stabilisce specifici requisiti per l'esercizio della nuova professione di animatore turistico «quando le attività oggetto del servizio sono a carattere sportivo»;

b) l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e alla deliberazione della Giunta Regionale di cui all'art. 3, comma 10»;

c) l'art. 3, comma 10, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 4, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2008, secondo cui «la Giunta Regionale con proprio atto definirà le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità dell'esercizio per le attività di cui alla presente legge»;

d) gli artt. 5 e 6, commi 1 e 2, quest'ultimo limitatamente al primo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000 - come sostituiti dagli artt. 5 e 7 della legge regionale n. 7 del 2008 - che attribuiscono alle Province le funzioni concernenti la programmazione ed autorizzazione delle attività formative relative alle professioni turistiche ed alla tenuta ed istituzione degli elenchi provinciali delle professioni stesse;

e) l'art. 6, commi 2, secondo periodo, e 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituiti dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, nella parte in cui introducono limitazioni riguardanti rispettivamente gli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione professionale e gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata.

Ad avviso del ricorrente le norme censurate contrastano con l'art. 117, primo, secondo e terzo comma, Cost., in quanto superano i limiti della competenza concorrente regionale nella materia delle professioni, così violando i principi fondamentali previsti dalla normativa statale.

2. - Le questioni sono fondate nei limiti di seguito precisati.

2.1. - Quanto alla prima censura, va premesso che, in materia di professioni, la giurisprudenza della Corte è ferma nel senso che compete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio.

Tali principi sono validi anche con riguardo alle professioni turistiche. In tal senso, esplicitamente, la recente sentenza n. 222 del 2008 ha statuito che «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».

Nel caso in esame, la prima delle due norme regionali censurate, nel descriverne i connotati distintivi, istituisce una nuova professione di «animatore turistico», secondo la definizione sopra indicata, che non trova alcun riscontro nella vigente legislazione nazionale, né in particolare nella legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), la quale, all'art. 7, comma 5, definisce «professioni turistiche quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti».

Del tutto influente, ai fini della risoluzione della questione, è la circostanza che la figura di «animatore turistico» fosse prevista – in termini, peraltro, non identici a quelli della legge regionale impugnata - espressamente dall'art. 11, comma 11, della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), trattandosi di norma abrogata dalla legge n. 135 del 2001 (art. 11, comma 6). In ogni

caso, il limite sopra enunciato, funzionerebbe anche ove tale norma fosse tuttora vigente perché alla legge regionale non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale (sentenze n. 153 e n. 424 del 2006 nonché n. 57 del 2007).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 7 del 2008.

Consegue alla illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000 la caducazione dell'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, contenente l'indicazione dei requisiti specifici prescritti per l'esercizio delle attività di animatore turistico.

2.2. - Fondata è altresì la censura relativa all'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, nella parte in cui indica, ai commi 1, lettera b), e 10 – tra le condizioni essenziali per l'esercizio delle professioni turistiche di cui all'art. 2 (animazione e accompagnamento turistico) - l'idoneità all'esercizio della professione conseguita mediante titoli ovvero verifiche dei requisiti non solo di quelli indicati dall'articolo 10, comma 4, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela del consumatore, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale, e la rottamazione di autoveicoli), convertito, con modificazioni, dalla legge 2 febbraio 2007, n. 40, ma anche di quelli contenuti nella deliberazione della Giunta regionale che definisce le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio delle attività di cui alla presente legge (art. 3, comma 10, citato).

In sostanza, l'art. 3, commi 1, lettera b), e 10 della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, riconosce alla Regione la competenza a stabilire, con propria deliberazione, requisiti ulteriori per l'esercizio delle professioni in questione, rispetto a quelli stabiliti dallo Stato. Il compito di definire «le modalità attuative per il conseguimento dell'idoneità all'esercizio delle attività di cui alla presente legge», di per sé non contrario alla Costituzione, risulta ampliato, con il disposto dei commi citati, sino a comprendervi la previsione di requisiti per l'esercizio della professione, il che lo pone, perciò, in conflitto con i principi che prevedono la competenza dello Stato.

Entrambe le disposizioni eccedono quindi la competenza regionale in tema di professioni di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., violando il principio fondamentale che riserva allo Stato non

solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse. Questa Corte ha più volte sottolineato che «l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza statale, risolvendosi in una indebita ingerenza in un settore (quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una professione), costituente principio fondamentale della materia e, quindi, di competenza statale, ai sensi anche dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2006» (sentenze n. 153 del 2006 e n. 57 del 2007).

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e alla deliberazione della Giunta regionale di cui all'art. 3, comma 10», nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008.

2.3. - Non è fondata, invece, la censura relativa all'art. 5 della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 7 del 2008, che attribuisce alle Province le funzioni concernenti la programmazione ed autorizzazione di eventuali attività formative relative alle professioni turistiche.

Se, infatti, rientrano certamente nella competenza statale l'individuazione delle figure professionali, e i relativi profili ed ordinamenti didattici, non si spiega per quale motivo le Regioni, dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale, non possano regolare corsi di formazione relativi alle professioni turistiche già istituite dallo Stato.

In base alla giurisprudenza costituzionale, «in materia di formazione professionale, la definizione dei programmi e l'organizzazione dei corsi spetta alla sfera delle attribuzioni regionali, salva la presenza di possibili forme di coordinamento e controllo centrale» (sentenza n. 372 del 1989, nonché sentenza n. 50 del 2005).

Del resto, già il vecchio testo dell'art. 5 della legge regionale n. 4 del 2000 – non modificato sostanzialmente dal corrispondente articolo della legge regionale n. 7 del 2008 - che non ha formato oggetto di censure, regolava negli stessi termini la formazione professionale relativa alle professioni turistiche.

2.4. - In merito alla istituzione degli elenchi riferiti alle diverse professioni turistiche, e affidati alla cura della Provincia, ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 2, primo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, la questione non è fondata.

Come sottolineato da questa Corte (sentenza n. 355 del 2005) 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 dalle leggi statali, per l'esercizio di attività professionali. Tali albi, infatti, hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa, in quanto tale, alla competenza regionale. Quando però gli albi regionali svolgono funzioni meramente ricognitive o di comunicazione e di aggiornamento non si pongono al di fuori dell'ambito delle competenze regionali, dovendo intendersi riferiti a professioni già riconosciute dalla legge statale.

2.5. - Quanto alla censura relativa all'art. 6, commi 2, secondo periodo, e 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, nelle parti in cui prevede l'indicazione di una limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione, nonché l'indicazione degli ambiti territoriali entro i quali la professione può essere esercitata, va precisato che dette limitazioni comportano una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'art. 40 del Trattato CE (ex art. 49 Trattato CEE), 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, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

In tale ottica, infatti, l'art. 10, comma 4, del decreto-legge n. 7 del 2007, convertito nella legge n. 40 del 2007, introducendo misure urgenti per la liberalizzazione di alcune attività economiche, stabilisce che le attività di «guida turistica e accompagnatore turistico [...] non possono essere subordinate all'obbligo di autorizzazioni preventive, al rispetto di parametri numerici e a requisiti di residenza, fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali» e che «[...] I soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Paese comunitario di appartenenza operano in regime di libera prestazione di servizi, senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica».

Antitetiche, rispetto a tale quadro normativo, appaiono dunque le restrizioni previste dalle norme regionali impugnate circa l'ambito di validità territoriale delle autorizzazioni.

Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008.

Parimenti va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e, per le guide turistiche gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata».

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della legge della Regione Emilia-Romagna 1 ° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), come introdotto dall'art. 3, comma 2, della legge della medesima Regione, 27 maggio 2008, n. 7 (Norme per la disciplina delle attività di animazione e di accompagnamento turistico);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 7, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituito dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e alla deliberazione della Giunta Regionale di cui all'art. 3, comma 10»;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2008;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, secondo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2000, come introdotto dall'art. 7 della legge regionale n. 7 del 2008, limitatamente alle parole «e, per le guide turistiche gli ambiti nei quali la professione può essere esercitata»;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 6, commi 1 e 2, primo periodo, della legge regionale n. 4 del 2000, come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 5 e 7 della legge regionale n. 7 del 2008, sollevate, in riferimento all'art. 117, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 ottobre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Luigi MAZZELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 ottobre 2009.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA



## **Col regolamento sulle specializzazioni degli avvocati il C.N.F. "s'è allargato"**

Scritto da avv. Maurizio Perelli - Ultimo aggiornamento Martedì 30 Novembre 2010 16:22

---