

Pubblicato il 01/08/2017

N. 03859/2017REG.PROV.COLL.

N. 01800/2017 REG.RIC.

N. 01841/2017 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 c.p.a., sui ricorsi riuniti

A) n. 1800/2017, proposto dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – MIBACT, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 1,

contro

– i sigg. Angela Acquaviva, Valentina Affatato, Francesca Zambini, Davide Agrusa, Dora Albini, Calogera Jacqueline Alio, Stefania Andreani, Paola Artizzu, Davide Asioli, Chiara Barbato, Daniela Bartolomei, Annalisa Bellafore, Valentina Bellucci, Chiara Maria Benevolo, Sabina Bertinaria, Bruno Bertolo, Natala Domenica Bisazza, Adriano Bocci, Monica Briata, Marta Brunori, Salvatore Buffa, Nicoletta Bulian, Anna Burigana, Davide Cabodi, Valentina Cacopardo, Iole Calabrese, Vittoria Calafati, Monica Carraro, Alessandra Cataldo,

Gabriella Cavolo, Silvia Chiocci, Sara Cortinovis, Giovanna Crimi, Paola Curzu, Marzia Del Fabbro, Maura Del Gusto, Rosa Demola, Raffaella Etna, Pier Filippo Di Falco, Paola Di Giovanni, Matteo Fabbri, Fabrizio Fantino, Sara Fantozzi, Sabrina Fedato, Elisabetta Ferracci, Simone Fiderigo Franci, Andrea Franceschelli, Roberta Galletta, Sandra Regina Galvao, Annalisa Gambaro, Sebastiano Garifo, Pierangela Gebbia, Francesca Giangrasso, Cristina Girardi, Manuela Giupponi, Silvia Graziani, Rosanna Guidani, Nora Hoggui, Angela Indiveri, Elisabetta Ivaldi, Maria Theresia Knopp, Natalia Ladecka Papagodona, Doreen Lamek, Claudia Maria Leite De Lacerda, Virginia La Rocca, Paolo Lenzi, Luca Leoni, Francesca Maria Lombardo, Luisiana Lorusso, Ewa Maciejczak, Cheti Madrigali, Sara Magon, Lucia Majorca, Antonella Manna, Viviana Marchesin, Pamela Marchetti, Elisabetta Marchi, Antonella Marcucci, Assunta Mari, Mauro Marino, Paola Martignetti, Cecilia Martini, Marton Magdolna, Giorgio Marzoletti, Luigi Rocco Mazzoccoli, Federica Mazzotti, Valentina Mecacci, Cristina Moreschi, Paola Moressa, Liana Morosini, Claudia Mucciarelli, Sonia Mureddu, Barbara Nacinelli, Massimo Nannarelli, Silvia Nardin, Cosetta Pagani, Ilaria Pagani, Antonella Paglialunga, Barbara Panariello, Tommaso Giuseppe Andrea Pantè, Maria Francesca Paris, Erica Parise, Paolo Corrado Penco, Irene Perosino, Francesco Petrelli, Simona Polidori, Nicoletta Pòrcile, Barbara Ramini, Silvia Rana, Daniela Rega, Andrea Renieri, Katia Revoltella, Alessandra Rezzadore, Francesca Romani, Fulvia Rossi, Annalisa Ruello, Anna Sagaria, Cecilia Sanchini, Maria Laura Sansonetti, Roberta Saggiomo, Pamela Santoni, Lucia Sardi, Ulf Schulte-Umberg, Hermann Schultze, Laura Sensi, Alessandro Sirigu, Claudia Sonogo, Laura Spinelli, Lucia Sposito, Daniela Tossio, Luca Tredicucci, Alessandro Troia, Laura Trovato, Rita

Turco, Helena Van Hees, Alessandra Vecchio, Adriana Veneza, Daniela Venditti, Cristina Vinci e Natalina Marina De La Concepcion Urbano, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Gianluca Rossoni e Giuseppe Fianchino, con domicilio eletto in Roma, via Cheren n. 12 e – la sig. Anna Maria Di Carlo, non costituita in giudizio e

nei confronti di

dell'Associazione naz.le guide turistiche - ANGT, dell' Associazione guide turistiche dell'Umbria e della FLAICA Cub Uniti, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

- Caterina Sopradassi e Associazione guide turistiche di Venezia, con sede in Venezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avv.ti Andrea Pavanini e Marco Feroci, con domicilio eletto in Roma, via Paolo Emilio n. 32, sc. B/16,
- Federazione italiana guide turistiche, accompagnatori e interpreti FEDERAGIT - Confesercenti, con sede in Roma, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Massimo Rosi, con domicilio eletto in Roma, v.le Angelico n. 35 e
- Associazione *Guide turistiche Campania*, con sede in Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Bruno De Maria, con domicilio eletto in Roma, p.za S. Bernardo n. 101, presso il prof. G. Terracciano;

B) n. 1841/2017 RG, proposto dal Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo – MIBACT, come sopra rappresentato, difeso e domiciliato per legge,

contro

il Sindacato nazionale delle guide turistiche – SNGT, con sede in Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Di Nardo, con domicilio eletto in Roma, via E. Accinni n. 63 e

nei confronti di

Caterina Sopradassi, in proprio e n.q. di legale rappresentante dell'Associazione guide turistiche di Venezia, non costituita in giudizio

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

- Caterina Sopradassi ed Associazione guide turistiche di Venezia, come sopra rappresentate, difese ed elettivamente domiciliate e
- Associazione Guide turistiche Campania, come sopra rappresentata, difesa ed elettivamente domiciliata,

per la riforma

quanto al ricorso n. 1800 del 2017, della sentenza del TAR Lazio, sez. II-quater, n. 2831/2017, resa tra le parti e concernente il DM 11 dicembre 2015 recante l'individuazione dei requisiti per l'abilitazione allo svolgimento della professione di guida turistica ed il procedimento di rilascio dell'abilitazione, nella parte in cui vieta alle guide turistiche abilitate sin dal 12 marzo 2016 la libertà di prestazione dei servizi, anche in via temporanea e occasionale, nei siti specifici ex DM 7 aprile 2015 posti al di fuori del proprio ambito territoriale di abilitazione e,

quanto al ricorso n. 1841 del 2017, per la riforma della sentenza del TAR Lazio, sez. II-quater, n. 2817/2017, resa tra le parti e concernente il citato DM 11 dicembre 2015;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della sig. Angela Acquaviva e consorti, del SNGT e degli interventori *ad adiuvandum*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla camera di consiglio del 13 aprile 2017 il Cons. Silvestro Maria Russo e uditi altresì, per le parti costituite, l'Avvocato dello Stato Barbieri e gli avvocati Rossoni, Pavanini, De Maria e Rosi;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO E DIRITTO

1. – Si controverte in questa sede del regime giuridico italiano delle abilitazioni all'esercizio della professione di guida turistica, articolato nel c.d. “doppio binario” di titoli abilitanti (e delle relative competenze) nazionale generale e specialistico per siti determinati, da ultimo recato dall'art. 3 della l. 6 agosto 2013 n. 97 (legge europea per il 2013).

1.1. – È accaduto invero che la Commissione UE, con la procedura di pre-infrazione EU Pilot n. 4277/12/MARK, ha reso noto alla Repubblica italiana la violazione della dir. n. 2006/123/CE (c.d. direttiva servizi nel mercato interno), contestandole che la disciplina italiana sull'abilitazione alla professione di guida turistica, previgente alla l. 97/2013, avesse validità solamente nella Regione di rilascio del relativo titolo.

In quel sistema si accedeva a detta professione col superamento di un esame, scritto e orale (oltre al colloquio per la verifica delle conoscenze linguistiche), organizzato secondo le norme di ciascuna Regione ed inerente a materie (archeologia, storia dell'arte, geografia e legislazione turistiche) relative a quel territorio. Sicché le guide turistiche avrebbero potuto esercitare la loro attività solo nell'ambito territoriale di quella Regione ove s'erano abilitate. Tanto a differenza che in Toscana, ove l'abilitazione era stata organizzata anche con delega a livello provinciale e, in tal caso, essa avrebbe riguardato il solo territorio della Provincia

ove gli interessati avessero svolto i relativi esami, tant'è, a seguito del superamento dell'esame, l'interessato si doveva iscrivere nella lista delle Guide autorizzate della Provincia.

1.2. – Tal contenzioso con l'UE non è stato il solo in soggetta materia.

Giova pure rammentare che già l'art. 2 del DPR 13 dicembre 1995, recante l'atto d'indirizzo e di coordinamento delle Regioni in materia di guide turistiche, ne prevede la potestà d'individuare, d'intesa con le competenti Sovrintendenze ed ai fini d'una miglior fruizione del valore culturale del patrimonio storico ed artistico nazionale, i siti che possono essere illustrati ai visitatori solo da guide specializzate.

Siffatta specializzazione era rilasciata a chi, già in possesso dei requisiti ex art. 11, I c. della l. 17 maggio 1983 n. 217, conseguisse una specifica abilitazione inerente ai siti oggetto di visita turistica. Il rilascio di tal abilitazione era subordinata alla conoscenza approfondita di storia e caratteristiche del sito oggetto di visita. I siti *de quibus* andavano individuati tra beni le aree d'interesse artistico, archeologico e storico, aventi un rilievo culturale particolarmente importante nell'ambito del patrimonio culturale della Nazione, compresi quelli così riconosciuti dall'UNESCO qual patrimonio dell'umanità.

In pratica si ebbe che tutti i siti UNESCO (2540) furono considerati meritevoli di peculiare tutela ai fini turistici, sì da includere nel relativo elenco tanto luoghi specifici, ad accesso verificabile, quanto i centri storici delle c.d. Città d'arte (l'intera città di Venezia ed i centri storici di trenta città, tra cui Roma, Firenze, Siena, ecc.). Per tali aree, la divulgazione era ammessa o solo alle guide turistiche locali, oppure a quelle provenienti da altri Stati membri della CE, pur non dotate del titolo specifico italiano e nei limiti dell'incarico temporaneo sorto nel paese d'origine del viaggio e destinato a concludersi nel medesimo luogo

di partenza.

Senonché tal elenco fu reputato dalla Commissione CE come un'eccessiva dilatazione del concetto di luogo specifico, sia per l'ampiezza di molti dei singoli siti elencati, sia per il loro complessivo numero, sì da costituire un'illegittima restrizione ai principi comunitari di libera prestazione dei servizi, in violazione dell'art. 59 del TCE. Dal che l'apertura, da parte della Commissione stessa e con la nota di messa in mora (SG/ 2003/ D1233683), d'una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia, a causa dell'eccessivo e non proporzionato, rispetto alle esigenze di conservazione del patrimonio culturale nazionale, elenco dei siti nei quali l'esercizio dell'attività di guida turistica era ammessa solo per quelle munite dell'abilitazione specialistica secondo il diritto nazionale. Ad onta della risposta resa dal Governo italiano (19 marzo 2004), la Commissione emise il parere motivato negativo, ritenendo che l'Italia, nel mantenere restrizioni sproporzionate alla libera prestazione di servizi da parte di guide turistiche degli altri Stati membri, era venuta meno ai suoi obblighi ex art. 49 del TCE.

L'Italia ritenne di conformarsi a detto parere negativo, mercé l'art. 10, c. 4 del DL 31 gennaio 2007 n. 7 (conv. modific. dalla l. 2 aprile 2007), in virtù del quale le attività di guida turistica non erano più subordinate all'obbligo d'autorizzazione preventiva, al rispetto di parametri numerici ed a requisiti di residenza, fermo comunque il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali. Inoltre, i soggetti, abilitati allo svolgimento di tal attività nello Stato membro UE di appartenenza, avrebbero potuto operare in Italia in regime di libera prestazione dei servizi, senza necessità d'autorizzazione o abilitazione, sia essa generale o specialistica. Al solo scopo di migliorare la qualità dell'offerta del servizio, «... *in relazione a specifici territori o contesti tematici, le*

regioni promuovono sistemi di accreditamento, non vincolanti, per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori...».

Con sentenza n. 222 del 20 giugno 2008, la Corte costituzionale respinse la questione di legittimità costituzionale di tal art. 10, c. 4, nella parte in cui introdusse disposizioni per liberalizzare l'attività di guida turistica ed a semplificarne taluni adempimenti connessi, spettando allo Stato, qual che sia il settore in cui una data professione si espliciti, di determinare i principi fondamentali della relativa disciplina, al fine d'assicurare una disciplina uniforme sul piano nazionale e coerente pure coi principi dell'ordinamento UE.

Vuole il Collegio rammentare pure, poiché ciò serve a guidare l'interpretazione della disciplina in soggetta materia anzitutto la sentenza n. 271 del 29 ottobre 2009, con cui la Corte costituzionale ritenne costituzionalmente illegittimo, per contrarietà al principio di libera prestazione dei servizi ex art. 40 TCE, le norme della Regione Emilia-Romagna, nelle parti in cui prevedero l'indicazione di una limitazione dell'abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche ad ambiti territoriali dati. E più di recente (cfr. C. cost., 18 giugno 2014 n. 178), la stessa Corte, ha dichiarato incostituzionale l'art. 73, c. 4 della l. reg. Umbria 12 luglio 2013 n. 13, laddove assoggettava le guide turistiche, che hanno conseguito l'abilitazione professionale in altre Regioni ed intendono svolgere la loro attività in Umbria, all'accertamento, da parte della Provincia, limitatamente alla conoscenza del territorio, poiché essa si pone in contrasto proprio coll'art. 3 della l. 97/2013, per cui l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Infatti, ciò introduceva così una barriera all'ingresso nel mercato, in contrasto con il principio di liberalizzazione introdotto dal legislatore statale.

2. – Ebbene, per superare i vari contrasti in materia, l'art. 3 della l. 97/2013 ha fissato la nuova normativa-quadro per l'attività di guida turistica, al fine di meglio armonizzare le esigenze di promozione della concorrenza nell'esercizio di tal professione con la valorizzazione del patrimonio culturale italiano.

In particolare, adesso l'abilitazione a detta professione è valida su tutto il territorio nazionale, ferma la piena riconoscibilità della qualifica professionale, conseguita da un cittadino UE in un altro Stato membro, che ha pari efficacia territoriale e consente all'interessato di operare in regime di libera prestazione dei servizi, senza necessità di alcuna autorizzazione o abilitazione, sia essa generale o specifica. L'art. 3, c. 3 prevede che, con apposito decreto MIBACT sentita la Conferenza unificata, è possibile subordinare l'esercizio della professione di guida turistica al possesso di un'abilitazione specifica, relativa a determinati siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico. Ritiene il Collegio di precisare che il medesimo art. 3 nulla innova rispetto alla norma di principio ex art. 53 della l. 29 dicembre 2012 n. 234, che è regola generale ed immediatamente attuativa del principio costituzionale nell'adattamento del diritto interno a quello comunitario e sulla produzione di leggi nazionali comunque inerenti alle o di richiamo delle norme UE ed in virtù della quale «... *nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini...*» dell'UE.

2.2. – Come si vede, il nuovo regime prevede un'abilitazione generale, unica e valida su tutto il territorio nazionale (cui è parificato, per le regole su libertà di stabilimento e prestazione di lavoro, il cittadino UE abilitato in altro Stato membro); ed una “specialistica”, occorrente ad

operare in siti di particolar interesse storico, artistico o archeologico, la cui individuazione è fissata con DM sentita la Conferenza unificata, mentre i requisiti e la procedura d'accesso sono fissati (in base alla novella di cui all'art. 11 del DL 31 maggio 2014 n. 83, conv. modific. dalla l. 29 luglio 2014 n. 106) da altro DM d'intesa con la stessa Conferenza.

In esecuzione a tali norme, è stato emanato anzitutto il DM 7 aprile 2015, recante l'«*individuazione dei siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione per lo svolgimento della professione di guida turistica*». Esso è stato poi modificato, mercé l'espunzione di taluni siti romani dal relativo elenco, grazie al DM 11 dicembre 2015.

È poi intervenuto il DM 11 dicembre 2015, recante l'«*individuazione dei requisiti necessari per l'abilitazione allo svolgimento della professione di guida turistica e procedimento di rilascio dell'abilitazione*». Tal secondo decreto, oggetto dell'impugnazione di prime cure, attua il principio di legge, che subordina l'esercizio della professione *de qua*, in determinati siti di particolar interesse storico, artistico o archeologico, al possesso di una specifica abilitazione. Infatti, esso prevede che per esercitare detta professione nei siti individuati dal DM 7 aprile 2015, occorra svolgere un esame ulteriore di abilitazione, di carattere specialistico, articolato su base regionale. Tanto in ragione sia della competenza legislativa esclusiva residuale in materia di turismo, sia della “specialità” dei siti esistenti in ciascuna Regione, onde *solo* il superamento degli appositi esami, organizzati da ognuna di esse, consentirà l'esercizio dell'attività professionale *solo* per ogni singolo sito, presenti in tale Regione (e non necessariamente per tutti), per la cui specializzazione si chiede l'esame.

3. – È accaduto allora che la sig. Angela Acquaviva e consorti, meglio

indicati in epigrafe, si son gravati, avanti al TAR Lazio e col ricorso NRG 4787/2016, contro il DM 11 dicembre 2015, nella parte in cui vieta alle guide turistiche, abilitate a partire dal 12 marzo 2016 (data d'entrata in vigore di tal DM), la libertà di prestazione di servizi, pur in via temporanea ed eccezionale, nei siti e luoghi specifici posti fuori dalla Regione o Provincia in cui si sono abilitate, nonché nella parte in cui le obbliga ad una nuova abilitazione per i siti indicati dal DM 7 aprile 2015 e s.m.i.

3.1. – In premessa, la sig. Acquaviva e consorti hanno richiamato tanto l'evoluzione normativa di settore fino all'emanazione della l. 97/2013, sia la pronunzia dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato – AGCM in data 1° luglio 2014.

La sig. Acquaviva e consorti, oltre al risarcimento del danno generico, hanno altresì dedotto:

1) – l'eccessiva restrizione del loro diritto, quali professionisti muniti di abilitazione nazionale, alla libera prestazione dei servizi, perché il DM impugnato vincola il possesso di detta qualifica in via esclusiva ad un territorio ed impedisce la libera prestazione dei servizi alle guide abilitate non locali (dove la violazione dell'art. 56 del TFUE e la disapplicazione del DM *in parte qua*);

2) – l'obbligo di scrutinare il DM secondo i parametri del principio di proporzionalità, parametri nella specie non raggiunti sia per l'abnorme numero assoluto dei siti specialistici, per l'impossibilità di controlli sui numerosissimi siti (le chiese, p. es.), per l'assenza di un minimo criterio aggregativo e selettivo, per assenza di un'ulteriore forma di tutela del patrimonio artistico e culturale della Nazione oltre a quanto già non abbia provveduto la legge nel prevedere un esame d'abilitazione per le guide turistiche e per la violazione delle norme UE sulla concorrenza;

3) – l’assenza d’un *quid novi* per imporre un nuovo esame abilitativo per i predetti siti, dopo che, in base al previgente sistema di abilitazione regionale, per superarne l’esame era già richiesta una conoscenza storico-artistica approfondita del territorio ove v’erano siti d’interesse storico, artistico o archeologico e, comunque, le guide così abilitate (e, dunque, già vincolate al regime “territoriale” fino alla l. 97/2013), hanno maturato un’esperienza sul campo grazie alle visite guidate nell’area d’abilitazione, donde l’irrazionalità del nuovo sistema che viola il legittimo affidamento delle guide stesse ragionevolmente radicato in tale titolo;

4) – il rinvio pregiudiziale alla CGUE, a causa dell’illegittimità del regime posto dal DM stesso per molteplici violazioni dell’ordinamento UE.

3.2. – L’adito TAR, con sentenza n. 2831 del 24 febbraio 2017, ha accolto sì la pretesa attorea, ma non anche quella risarcitoria, dopo aver richiamato i principi di cui alla sentenza della Corte costituzionale n.178/2014 (contro la legge regionale umbra sull’abilitazione delle guide turistiche, perché contraria alle regole del mercato e di libera concorrenza) e ferma la disparità di trattamento che pone il regime transitorio predetto a seconda di quando le Regioni attivino, o no, le procedure d’esame specialistico.

Dice il TAR che l’art. 3, c. 3 della l. 97/2013 ammette certo la potestà del MIBACT di porre taluni limiti alla libera concorrenza in relazione alla tutela di siti particolarmente rilevanti. Tal potestà va però intesa come un potere d’eccezione (e, perciò, di stretta interpretazione), rispetto sia a quanto stabilito precedente dal c. 1, sia alla libera prestazione di servizi. Essa è allora utilizzabile solo ove vi siano esigenze imperative d’interesse generale e lo stesso risultato non sia realizzabile

con provvedimenti meno incisivi. Dal che «...*l'illogicità e irragionevolezza del decreto ministeriale 7 aprile 2015, che ha individuato più di tremila siti, in tutte le Regioni ed in molti Comuni d'Italia, e della disciplina del decreto dell'11 dicembre 2015, che ha previsto una specifica abilitazione, rilasciata da parte delle Regioni (e delle Province autonome) ...*». Per vero, tal abilitazione, che ha efficacia limitata alla sola Regione in cui è rilasciata, «... *è limitativ(a) della concorrenza alla prestazion(e) di servizi in contrasto con l'articolo 117 della Costituzione ed il rispetto dei principi dell'Unione europea...*».

Né tal limitatezza verrebbe meno sol perché è previsto un elenco nazionale delle guide turistiche specializzate per i siti peculiari (art. 7 del DM 11 dicembre 2015), tenuto presso il MIBACT, posto che, a parte l'indeterminatezza della norma, essa è pure contraddittoria rispetto allo scopo di tutela per cui esiste siffatta specializzazione ex art. 3, c. 3 della l. 97/2013.

3.3. – Anche il Sindacato nazionale guide turistiche – SNGT, associazione di categoria con sede in Roma, ha impugnato a sua volta il DM 11 dicembre 2015 innanzi al TAR Lazio, con il ricorso n. 4954/2016 RG.

Esso ha dedotto, dopo aver chiarito il proprio interesse e la legittimazione ad agire al riguardo:

1) – la violazione del termine (31 ottobre 2014) per l'emanazione dei decreti ministeriali attuativi dell'art. 3 della l. 97/2013, l'illegittima previsione del diploma di laurea triennale qual requisito per l'accesso all'esame d'abilitazione senza tener conto dei soggetti già specializzati in base al vecchio regime (sì da violarne il legittimo affidamento nella coerenza e stabilità dell'operato della P.A.), la duplicazione illegittima dell'abilitazione specialistica anche per le guide “storiche” (già abilitate col vecchio regime e con esperienze pluriennali maturate sul campo),

l'oscurità della previsione in sé e dei destinatari ex art. 7, c. 4 del DM sull'istituzione di specifici servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. e) del Dlg 22 gennaio 2001 n. 42 (Codice dei beni culturali), l'incomprensibilità di quali titoli formali o non formali devono esser posseduti dalle guide stesse per superare la selezione per titoli ex art. 8, c. 2 e l'impossibilità di dimostrare, ai medesimi fini ed anche per un tempo più lungo, l'esperienza da loro maturata grazie alle visite effettuate nei siti presenti nell'elenco della Regione o Provincia autonoma negli ultimi dieci anni;

2) – la violazione della competenza legislativa concorrente in materia di professioni, non avendo il DM impugnato fissato criteri e direttive chiari, uniformi, omogenei, coerenti e non discriminatori su tutto il territorio nazionale (anche in relazione al normale carattere interregionale dell'attività delle guide turistiche), con riguardo, in particolare, alla non perspicua previsione della nomina nella Commissione d'esame di un esperto designato dalla Regione o dalla Provincia autonoma (poiché non si comprende, né è individuato lo specifico settore nel quale in cui dev'esser selezionato il membro esperto, sì da determinare variazioni tra le Regioni e disparità di trattamento);

3) – l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, c. 3 della l. 97/2013 per violazione dell'art. 33 (quando prevede l'esame di abilitazione professionale specialistico demandato alle Regioni e non a un'unica sessione nazionale, stante l'efficacia nazionale di tal abilitazione) e dell'art. 117, c. Cost. (poiché il DM non rispetta le normative UE in tema di professioni regolamentate e di libera prestazione dei servizi).

L'adito TAR, con sentenza n. 2817 del 24 febbraio 2017, ha accolto il predetto ricorso, applicando i medesimi principi già visti nella sentenza

n. 2831/2017 e affermando pure l'illegittimità del regime transitorio sia per violazione dell'art. 3 della l. 97/2013 (che non prevede limiti territoriali alle guide turistiche), sia per disparità di trattamento a causa della cessazione automatica di tal regime decorso inutilmente il termine assegnato a Regioni e Province autonome per avviare le procedure selettive per l'abilitazione "specialistica" (con conseguente impossibilità delle guide turistiche abilitate nel sistema previgente di continuare a svolgere l'attività professionale nei siti individuati, nonché con l'effetto discriminatorio discendente dal tempo di attivazione o meno delle procedure e del numero dei siti previsti nelle singole Regioni).

4. – Contro entrambe le sentenze ha proposto appello il MIBACT.

4.1. – In particolare, avverso la sentenza n. 2831/2017, il Ministero ne ha dedotto, con il ricorso n. 1800/2017 RG, l'erroneità per:

I) – aver sì dato atto della facoltà del MIBACT di porre un controlimite al principio di libera prestazione dei servizi, rappresentato dal regime delle professioni regolamentate, ma censurando, al contempo, per illogicità ed irragionevolezza il DM 7 febbraio 2015, per aver individuato più di tremila siti speciali cui accedere solo con l'abilitazione ex art. 3, c. 3 della l. 97/2013;

II) – non aver considerato il significato di detto controlimite, poiché quella delle guide turistica è garantita dalle norme sue proprie e non solo da quelle del libero mercato, certo non utilizzabili per aggirare tali garanzie professionali;

III) – non aver compreso l'essenzialità della compresenza tra guide turistiche nazionali e guide turistiche specializzate, su cui s'impenna l'art. 3 della l. 97/2013, che vuol così contemperare varie esigenze tra loro complementari, ossia quelle sottese all'abilitazione unica nazionale e quelle circa il titolo di specializzazione per i siti sensibili, esigenze tra

loro non confondibili, che giustificano tale doppio binario di abilitazione ed il rapporto d'eccezione rispetto al titolo nazionale e che non sono revocate in dubbio dalla sentenza della Corte costituzionale n. 178/2014 (che ha riguardato un'altra questione (ossia la violazione dell'efficacia generale dell'abilitazione professionale), o del richiamo del TAR a principi di diritto UE senza il previo vaglio della giurisdizione sovranazionale;

IV) – che tali principi non son stati pretermessi dal citato art. 3 e dalle norme attuative, avendo il TAR fatto confusione, senza considerare la giurisprudenza comunitaria sulla facoltà di prevedere la specializzazione e sui limiti alla libera prestazione di servizi in soggetta materia, con il DM 7 aprile 2015 (peraltro non formalmente impugnato, ma che il TAR ha ugualmente annullato senza fornire una seria motivazione al riguardo) ed il numero dei siti colà indicati, che a prima vista pare enorme, ma che in realtà costituisca meno dell'1% del totale dei monumenti, censiti sull'intero territorio nazionale (circa 500.000 da parte del Ministero (di cui circa 25.000 nella sola città di Roma);

V) – non aver considerato che, alla luce di detta giurisprudenza, di massima la libera prestazione di servizi non può essere subordinata a limitazioni inerenti alla qualifica del prestatore, salve le norme giustificate dall'interesse generale e vevoli per tutti i soggetti che esercitino un'attività in uno Stato membro, interesse basato nella specie sulla tutela del consumatore (fruitore dei beni culturali);

VI) – aver ritenuto illegittimo che le Regioni partecipino all'individuazione dei siti speciali (in sede di conferenza Stato-Regioni) ed organizzino i relativi esami d'abilitazione e, più in generale, che il DM 11 dicembre 2015, abbia previsto tal specifica abilitazione rilasciata dalle Regioni e Province autonome, con efficacia limitata all'ambito regionale

(con ciò dimenticando che il turismo è materia di competenza residuale regionale ai sensi dell'art. 117, IV c., Cost., come è materia regionale la formazione professionale, donde l'impossibilità di ritenere irrilevante l'assenso della Conferenza unificata), cose, queste, che non contrastano, ma attuano la previsione dell'art. 3 della l. 97/2013 e con le citate indicazioni della Corte costituzionale, mentre irrazionale è asserire che ciascun soggetto, grazie all'abilitazione nazionale, possa esser abilitato in via automatica per tutti i siti culturali italiani.

Resistono in giudizio la sig. Acquaviva e consorti, che concludono per il rigetto dell'appello, oltre ad eccepirne l'inammissibilità per non aver impugnato il capo della sentenza sui requisiti e sulle procedure d'abilitazione delle guide turistiche per i siti speciali, nonché per la genericità delle questioni di legittimità costituzionale e comunitario. Gli appellati fan poi riemergere qui le assorbite questioni di inammissibilità degli interventi *ad opponendum* in primo grado.

Intervengono *ad adiuvandum* la sig. Caterina Sopradassi e l'Associazione delle guide turistiche di Venezia, la Federazione italiana guide turistiche, accompagnatori e interpreti FEDERAGIT - Confesercenti, con sede in Roma, nonché l'Associazione *Guide turistiche Campania*, con sede in Napoli, che in varia guisa concludono per l'accoglimento dell'appello in epigrafe.

4.2. – Con il ricorso n. 1841/2017 RG, il MIBACT s'è appellato contro la sentenza n. 2817/2017 e ne deduce l'erroneità per le ragioni esaminate con riguardo al ricorso n. 1800/2017 RG. Resiste in giudizio il Sindacato appellato, concludendo per il rigetto del ricorso in epigrafe. Intervengono *ad adiuvandum* la sig. Caterina Sopradassi e l'Associazione delle guide turistiche di Venezia, nonché l'Associazione *Guide turistiche Campania*, che in varia guisa concludono per l'erroneità della sentenza

gravata.

All'udienza camerale del 13 aprile 2017, su conforme richiesta delle parti costituite e sussistendo i presupposti ex art. 60 c.p.a., i due ricorsi in epigrafe sono congiuntamente assunti dal Collegio per esser decisi nelle forme di cui al successivo art. 74.

5. – Gli appelli, da riunire perché vertenti sul medesimo oggetto del contendere (i due decreti del MIBACT attuativi del nuovo regime sull'abilitazione professionale delle guide turistiche), non han pregio e vanno respinti con la presente sentenza, senz'uopo d'esame, quindi, delle questioni di rito circa l'ammissibilità degli interventi in primo grado e nei limiti di cui appresso.

6 – Una precisazione preliminare è d'obbligo, al fine di sgombrare il campo da ogni equivoco.

Nelle premesse e nel terzo gruppo di censure di entrambi gli appelli, il MIBACT adombra un vizio di ultrapetizione per aver il TAR attratto ad annullamento, in una con il DM 11 dicembre 2015, pure il presupposto DM 7 aprile 2015. Quest'ultimo, lo s'è già detto, ha indicato tutti i circa tremila siti artistici, archeologici e culturali per i quali, ai sensi dell'art. 3, c. 3 della l. 97/2013, è prevista una abilitazione speciale per le guide turistiche, che s'affianca a quella generale (ad efficacia nazionale), di cui al precedente c. 1. Ma esso, però e come dice il Ministero, non ha formato espresso oggetto di impugnazione in primo grado, donde l'errore in cui è incorso il TAR nel giudicare pure di tal DM, errore, però, che non sussiste.

Tal questione al più potrebbe esser in parte vera per la sentenza n. 2817/2017, ma ciò perché il TAR ha statuito *in apicibus*, senza ben calibrare i propri *decisa* sulle domande effettivamente postegli col ricorso NRG 4954/2016. Quest'ultimo, per vero e ad una sua serena lettura,

incentra le sue censure sul contenuto in sé, per molti versi erroneo (come si vedrà tra poco), del DM 11 dicembre 2015, ma non s'occupa direttamente dell'altro DM, se non per meri accenni. Sicché solo per tal sentenza al più se ne deve correggere *in parte qua* la statuizione o, meglio, precisarne il contenuto decisorio.

Non così si può dire della sentenza n. 2831/2017, nella quale, per vero, detto vizio di ultrapetizione non si può ravvisare.

La sig. Acquaviva e consorti nel primo grado hanno contestato, col I motivo di gravame, proprio quell'esclusiva territoriale dell'abilitazione "speciale", che si determina appunto a causa del DM 7 aprile 2015 attraverso il DM 11 dicembre 2015. A tal riguardo, è sfuggito con ogni evidenza al Ministero appellante che il DM 7 aprile 2015, pur se non richiamato nell'epigrafe del ricorso NRG 4787/ 2016 (quindi, neanche in quella della sentenza n. 2831/2017), forma tuttavia specifico oggetto di doglianza alle pagg. 17/18 del ricorso stesso. Per comodità di lettura, se ne riporta il testo, ove si censura «... *l'attuale individuazione di 3176 siti appare sproporzionata rispetto al fine di conservazione del patrimonio storico-artistico nazionale. Ciò in primo luogo in relazione al numero complessivo di siti (... addirittura maggiore del numero di 2540 siti della lista Unesco) e che praticamente comprende tutti i musei, palazzi, ville, chiese, aree archeologiche, necropoli, ecc., che abbiano una qualche rilevanza di afflusso turistico. Infatti, alla luce dell'eccezionalità che richiede la norma dell'Unione europea nel derogare al principio della libera prestazione dei servizi, parimenti la deroga dovrebbe avere fondamenti di eccezionalità, non rinvenibili negli atti impugnati. In più si rileva l'assenza nel d.m. °siti" di un qualsivoglia criterio di scelta, tale che l'unica motivazione che traspare è quella di aver incluso più siti possibili al fine di dar protezione alle guide locali. La lista appare illegittima, nel negare la libera prestazione dei servizi, anche in relazione alla natura dei singoli siti in quanto il loro accesso non è verificabile nè controllabile,*

come invece richiederebbe il principio di proporzionalità: così - ad esempio- in relazione al numero enorme di chiese - inserite nella lista, è noto come la stragrande maggioranza di esse siano di libero accesso. ... Orbene, enumerare un numero elevatissimo di siti in un territorio determinato equivale di fatto a rendere esclusiva tutta l'area come se si fosse indicato ... l'intero centro storico di una città o di un paese, al pari di quanto già avvenuto, e per ciò censurato, nel 1995. Si ripropone pertanto a distanza di anni nuovamente un impedimento pressoché totale alla libertà di prestazione dei servizi da parte delle guide non abilitate per tali siti specifici, rendendo impossibile di farlo verifiche e controllo da parte delle autorità competenti del rispetto della norma e quindi intollerabilmente comprimendo una restrizione alla libertà in parola ...».

Sicché, al di là di formule più o meno solenni adoperate dalla sig. Acquaviva e consorti, entrambi i decreti risultano, per espressa volontà del Ministero appellante, connessi sotto i profili logico e giuridico, formando un unico *corpus* normativo, come d'altronde unica è la disciplina recata dal ripetuto art. 3 della l. 97/2013.

L'uno e altro, se presi da soli, sembrano neutri poiché non fanno se non indicare un certo numero di siti e, rispettivamente, come si deve governare detta abilitazione "speciale" e qual dev'essere e quanto durare il regime transitorio. Ma è l'uno che fornisce contenuto all'altro e, al contempo, ne enfatizza la lesività delle specializzazioni, che l'altro offre (o, meglio, impone) alle guide turistiche già munite d'abilitazione nazionale e che connette a ciascun sito, e così all'infinito. Il dato testuale è chiarissimo al riguardo: l'art. 2, c. 3 del DM 7 aprile 2015 dispone che «... ogni Regione e Provincia autonoma per i siti di cui all'allegato A localizzati sul proprio territorio, rilascia una specifica abilitazione per l'esercizio della professione di guida turistica nelle forme e nei modi indicati dal decreto...» 11 dicembre 2015.

L'art. 2, c. 2 di quest'ultimo a sua volta stabilisce che «... i siti per i quali

occorre una specifica abilitazione per l'esercizio della professione di guida turistica sono quelli individuati con apposito ... (DM 7 aprile 2015)...., sentita la Conferenza Unificata...». Rettamente gli appellati eccepiscono al motivo d'appello l'impossibilità di rinvenire, nell'elenco dei 3176 siti ex DM 7 aprile 2015, altro significato che non quello di condizionare ad essi (anzi, a ciascuno di essi) la “specifica abilitazione” ad efficacia territoriale.

Ecco perché il loro interesse ad impugnare detto DM è scaturito solo al momento in cui il DM 11 dicembre 2015 ne ha attualizzato, con l'architettura dell'abilitazione “speciale”, l'effetto lesivo del numero e del significato dei siti. Né il Ministero odierno appellante ha eccepito alcunché in primo grado sul contenuto del I motivo della sig. Acquaviva e consorti, quantunque evidentissimo nel corpo del ricorso NRG 4787/2016 e, dunque, neppure l'omessa impugnazione specifica del ripetuto DM 7 aprile 2015.

Fatta questa premessa con riguardo alla correzione da apportare alla sentenza n. 2817/2017, nel merito gli appelli vanno respinti.

7. – Afferma il Ministero appellante che il TAR non avrebbe ben compreso quanto sia essenziale il c.d. “doppio binario”, ossia la compresenza tra guide turistiche nazionali e guide turistiche munite di specializzazione (che si dice territoriale, ma in realtà è per siti), su cui s'impernia l'art. 3 della l. 97/2013. Tanto perché la legge ha voluto mediare tra due esigenze complementari, quella sottese all'abilitazione unica nazionale e quella sulla valorizzazione, mercé l'abilitazione specialistica, di quei siti sensibili, simbolo del patrimonio artistico della Nazione. Il numero di questi ultimi appare enorme, ma esso costituisce meno dell'1% del totale dei monumenti, censiti sull'intero territorio nazionale (circa 500.000 da parte del Ministero, di cui circa 25.000 nella

sola città di Roma).

7.1. – Ora, non dura fatica il Collegio a ritenere la compatibilità col diritto UE della riserva, a favore delle guide turistiche “specializzate”, di alcuni siti museali, archeologici o artistici sensibili, cioè considerati di particolare rilevanza nazionale. Ciò non è, tuttavia, né incondizionato, né tampoco lasciato alla mera discrezione del Ministero appellante nell’attuare l’art. 3 della l. 97/2013.

Quest’ultimo, pur se formulato con una struttura aperta, appunto perciò impone alla fonte attuativa, oltre che di ben calibrare la norma secondaria tenendo conto delle competenze delle Regioni, uno scrupoloso rispetto sia del diritto UE, sia della giurisprudenza costituzionale stratificatasi nel tempo sulla materia *de qua*.

7.2. – In ordine al primo aspetto (diritto UE), con una pronuncia risalente ma non superata dagli eventi (cfr. C. giust. CE, 26 febbraio 1991, causa C-180/89), la Corte di Giustizia ritenne possibile limitare l’ambito di applicazione del principio di libera prestazione di servizi, in caso d’interesse generale attinente alla conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale. In sostanza, tale arresto chiarì che, se la libera prestazione di servizi non può essere subordinata a limitazioni inerenti alla qualifica del prestatore, vi sono situazioni d’interesse generale (quali la tutela dei consumatori e la conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale) che rendono possibili deroghe alla libera prestazione ed al possesso d’una data qualifica, ispirate a tali obiettivi di tutela e vevoli per tutte le persone e le imprese esercenti un’attività nel territorio dello Stato destinatario.

Ciò tuttavia non solo non elide, ma addirittura richiama, nel lessico adoperato, il principio di proporzionalità, il quale deve guidare la normazione derogatoria d’un altro principio posto dal Trattato. Tal

principio si declina in base a tre parametri, che vanno cumulativamente soddisfatti: a) normativa basata sulla sussistenza d'un oggettivo interesse generale ed applicabile ad ogni soggetto che eserciti una data attività sul territorio dello Stato ospitante; b) obiettiva necessità di tale normativa per raggiungere il fine perseguito, sempreché tal risultato non sia ottenibile mercé misure meno restrittive; c) interesse pubblico ancora non tutelato dalle regole cui il prestatore è sottoposto nello Stato membro in cui è stabilito.

Ebbene, giustamente i ricorrenti in primo grado hanno ritenuto che il combinato disposto dei due DM attuativi non solo non attinge alla soglia di rispetto dei citati parametri (ché il numero dei siti sensibili indicati, oltreché abnorme in termini assoluti ed ampliabili ulteriormente *ad nutum*, non consente alcuna forma d'aggregazione logica o abilitativa tra loro e non ammette altra forma, meno impattante sulla qualificazione professionale delle guide turistiche, di tutela dei siti se non mediante l'abilitazione specialistica), ma soprattutto crea una restrizione di natura territoriale (o, addirittura, per singoli siti in sé) alla conclamata, ma di fatto inutilizzabile, abilitazione nazionale.

7.3. – Quanto al secondo aspetto, oltre alla giurisprudenza costituzionale già citata, erra l'appellante a sorvolare su tal restrizione, giacché, se non spetta a questo Giudice di determinare il contenuto della normazione secondaria, il Ministero ha l'obbligo di applicare con serietà e rigore le regole della proporzionalità.

E ciò, in particolare, quando il suo intervento pone regole restrittive d'un mercato professionale già in sé regolato, sì per tutelare interessi sensibili, ma la cui simile disciplina non fu condivisa pure nel precedente sistema d'abilitazione delle guide turistiche. Vi son stati due interventi nel 2014, uno dell'AGCM (il 1° luglio 2014) e l'altro del

Giudice delle leggi (il precedente 18 giugno), i quali rivestono un grande interesse nella specie, anche perché si sono verificati dopo l'entrata in vigore della l. 97/2013 e durante la predisposizione dei due DM attuativi.

L'AGCM ha per vero osservato che una validità territoriale dell'abilitazione, se localizzata e molto ristretta, appare volta a ripartire il mercato interno mercé segmentazioni finalizzate a garantire ad ogni operatore un certo volume di clientela. Tal segnalazione, ad avviso del Collegio, s'appalesa ancora attuale, anche se si vuol ritenere corretta, in linea di massima e nel regime post-legge n. 97, l'individuazione puntuale dei siti culturali di preminente importanza, a salvaguardia loro e dei loro fruitori. Infatti, una segmentazione esasperata per singoli siti, quand'anche non fosse artificiosa, è già in sé sintomo evidente di violazione del principio di proporzionalità. Infatti, essa, ove non sia accompagnata o da un'interpretazione virtuosa o, come meglio sarà, da nuove regole, trasforma tal elenco di siti teoricamente infinito nello strumento più ovvio per limitare la concorrenza tra gli operatori. Non è chi non veda come la segnalazione stessa evidenzia come l'imposizione di barriere all'ingresso determini un effetto in sé nocivo e certo non congruente con la finalità di tutela dei siti sensibili e dei consumatori che ne fruiscono, giacché irrigidisce un sistema, che si voleva allo stesso tempo perequare e semplificare con l'abilitazione unica, trasformandolo in un uno necessariamente a duplice titolo abilitativo.

La sentenza della Corte costituzionale n. 178/2014, è vero, tratta d'una legge regionale umbra sulla salvaguardia delle eminenze del territorio e sulla conseguente imposizione di certi limiti all'attività delle guide turistiche abilitate in altre Regioni. Ma quell'oggetto del contendere è identico a ciò di cui si sta qui parlando: il principio, conclamato nell'art.

3 della l. 97/2013, per cui l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Sicché ogni restrizione ad esso è e dev'essere di mera eccezione, di stretta interpretazione, determinato nello scopo e affrontato con mezzi congruenti con quest'ultimo, oltretutto soggetti a continua revisione.

7.4. – La questione, dunque e a differenza di ciò che adombra l'appellante, non è tanto se sia giusta e legittima la previsione d'un regime in deroga all'abilitazione nazionale quale espressione del principio di libera prestazione dei servizi, né se la salvaguardia congiunta di certi siti culturali e dei consumatori che li fruiscono giustifichi detta deroga. In termini così generici, è ovvia la risposta affermativa, perché la domanda è volutamente neutra e non offre gli strumenti posti dai due DM allo scrutinio del principio di ragionevole proporzionalità, nel qual caso il responso è, come si sta già vedendo, ben differente.

Del pari capzioso è l'assunto dell'appellante secondo cui sarebbe irrazionale la pretesa che ciascun soggetto, grazie all'abilitazione nazionale, possa esser abilitato in via automatica per tutti i siti culturali italiani. Ma tal pretesa non è in sé irrazionale, è soltanto non prevista dalla legge, per cui non è vero il reciproco. Infatti, quel che l'art. 3, c. 3 demanda alla fonte secondaria non è libero per il sol fatto che la norma non le pone un risultato obbligato, onde i citati DM, al di là del loro rispetto delle procedura sulla compartecipazione delle Regioni alla loro stesura, sono comunque soggetti ai noti canoni, che sono già di diritto interno, di ragionevolezza, proporzionalità ed imparzialità.

Inoltre, è vero che non si può reputare illegittima tal compartecipazione regionale all'individuazione dei siti speciali, in sede di Conferenza Stato-Regioni, visto che il turismo è materia di competenza residuale regionale ai sensi dell'art. 117, IV c., Cost. Ed è vero pure che nulla vieta alle

Regioni, in esito alla loro audizione, di organizzare i relativi esami d'abilitazione, posto che la materia delle professioni rientra nella loro competenza concorrente e non vien meno sol perché essa s'intreccia con quella esclusiva statale sui beni culturali. Ma non è vero che tali dati giustificano, da soli, tutte le criticità dei due DM citati, laddove, in forma surrettizia, cercano d'introdurre un duplice regime di abilitazioni, di cui uno ad efficacia limitata all'ambito regionale in cui sono ubicati i siti sensibili per i quali si chiede la specializzazione.

Sicché è corretto è affermare che, nel caso di specie, la previsione d'un numero di siti da tutelare (e già non si comprende perché solo a carico delle guide turistiche) ed ancorare a tal numero grezzo tante specializzazioni quanti sono i siti elencati, senza alcuna gradazione, implica altrettanti limiti d'ingresso "territoriale" alla guida turistica munita della semplice abilitazione nazionale. La ragione è evidente: il mero numero di per sé solo non è dimostrazione sicura della necessità di un titolo di abilitazione specifico. Tanto non volendo considerare che la specializzazione per siti territoriali (e non, p.es., sulla scorta di altri parametri non territoriali o per aggregazioni) spezzetta il mercato e, come dice la Corte, v'introduce tante barriere all'ingresso, in contrasto con il principio di liberalizzazione introdotto dal legislatore statale. È da ripudiare allora la tesi del Ministero, per cui l'autorizzazione ex art. 3, c. 3 della l. 97/2013 sia mera "eccezione" all'autorizzazione generale nazionale, perché essa costituisce per contro l'unico titolo legittimante, peraltro vigente per i soli cittadini italiani che vi si debbano sottomettere, per esercire l'attività "nazionale" nel singolo sito locale specialistico.

È inutile allora il tentativo di spostare, lo s'è appena detto, la questione del limite all'attività delle guide abilitate nazionali sul piano

dell'eventualità del c.d. "doppio binario" di abilitazione. Anzi, è l'uso di tal locuzione, da parte del Ministero appellante, a tradirne il vero intento, ossia non già prevedere una specializzazione vera e propria, ma imporre due titoli distinti, per compiti e per destinatari, di cui di fatto solo quello specialistico apre ad un mercato locale più redditizio. Senza entrare nel contenuto materiale della scelta operata non tanto col ripetuto art. 3, c. 3, ma col DM 7 aprile 2015 (ed il suo stretto *pendant*), *ictu oculi* essa vuol centrare (e, quindi, ridurre) l'attività professionale *de qua* sulla dominanza di dati beni culturali o di singoli musei. E ciò come se il turismo avesse una dimensione ed un significato esclusivamente "culturali" e non anche, tra l'altro, paesaggistici, naturalistici, religiosi, letterari, musicali, ecc., tra loro strettamente intrecciati e non disgiunti da quello soltanto culturale. Ma così detta scelta s'appalesa distonica e regressiva rispetto al superamento della rigida definizione di «guida turistica» ex art. 11, II c. della l. 217/1983, come operato fin dall'art. 7, c. 5 del Dlg 29 marzo 2001 n. 135 e, quindi, dall'art. 6 del Codice del turismo (approvato col Dlg 23 maggio 2011 n. 79) ed ispirato ad una visione multidisciplinare della professione *de qua*.

Ciò in pratica svuota di senso l'abilitazione nazionale, indipendentemente da qual Autorità sia poi chiamata a gestire l'esame specialistico ed il rilascio dell'abilitazione ex art. 3, c. 3. Certo, si può pure ipotizzare, in linea di principio, lo svolgimento di tal attività prescindendo dai siti culturali del DM 7 aprile 2015. Ma la pervasività di essi, a causa del loro numero (in cui son incluse tutte le aree artistiche, archeologiche e museali d'Italia aventi un qualche interesse per afflusso di turisti), tende ad escludere proprio un approccio multidisciplinare al sito. Dunque, rarefà il mercato in danno ai non specializzati e, si badi il paradosso, costringe i consumatori, che attraversino un territorio con

uno o più siti, a munirsi di tante guide quante siano le loro esigenze di conoscenza complessiva di quell'area.

7.5. – È vero che il dato testuale dell'art. 3, c. 3 della l.97/2013 non ha obbligato la normazione secondaria ad una forma di abilitazione specialistica unidisciplinare.

Ma la scelta è stata irrazionalmente diversa, tant'è che l'interpretazione dell'art. 5, c. 3 del DM 11 dicembre 2015, se portata all'estreme conseguenze, implica la moltiplicazione delle abilitazioni. Si avrà allora per forza che, foss'anche per una sola città o un'area anche più piccola (rispetto al territorio regionale di vigenza delle vecchie abilitazioni), l'interessato, se vorrà essere competitivo, si dovrà munire di tutte le abilitazioni c.d. "eccezionali" (in realtà, "normali") che coprono il sito d'interesse. Ciò non vuol dire, però, che tali abilitazioni riescano ad esaurire l'area o il dato storico-culturale di un'intera realtà geografica onde, anche sotto questo profilo non si realizza il principio di proporzionalità.

Ma anche a seguire l'argomentazione dell'appellante, non per ciò solo il controlimite territoriale per siti (e non per aree geografiche) alla libera prestazione dei servizi, che facilmente s'evince in base alla giurisprudenza comunitaria e che ne giustifica una limitazione (solo) *erga omnes* o, meglio, nei confronti di tutti gli operatori di quel mercato, ma non è quello declinato dai citati decreti. La regola della specializzazione, se vien ricondotta alla duplice tutela di consumatori e patrimonio artistico e culturale della Nazione, già pone un limite al principio di abilitazione nazionale qual metodo per la libera prestazione dell'attività professionale.

Tal principio, però, non può a sua volta scontare un limite ulteriore, cioè la vigenza nei riguardi delle sole guide turistiche italiane stabilite in

Italia. Non è chi non veda, in base all'art. 3, commi 1 e 2 della l. 97/2013, come i cittadini europei (quindi, pure gli italiani) abilitati in altro Stato membro, per forza di cose (stante il Dlg 9 novembre 2007 n. 206) al contempo siano equiparati agli abilitati "nazionali" e non scontino alcun obbligo d'altra abilitazione generale o specifica. Se, dunque, i principi ispiratori son quelli che il Ministero appellante richiama *a priori* nel ricorso NRG 1800/2017 in epigrafe, sfugge come mai l'oggetto della duplice tutela non sia salvaguardato anche verso gli operatori terzi, mediante le stesse regole di specializzazione che ne sono usbergo. Non avrebbe dovuto allora il MIBACT, nell'emanare i due citati DM, tralasciare una qualunque forma di compatibilità di essi con l'art. 53 della l. 234/2012, sulla parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini europei.

8. – In ordine, poi, al ricorso NRG 1841/2017, al Collegio preme, visto che l'appellato SNGT non ha fatto riemergere i motivi assorbiti in primo grado, far soltanto le seguenti precisazioni specifiche per la posizione di tal Sindacato:

A) – quantunque né l'art. 3 della l. 97/2013, né la novella del 2014 abbiano stabilito un vero regime transitorio, a favore delle guide turistiche già abilitate in base al previgente sistema ma prima della entrata in vigore del DM 11 dicembre 2015, il relativo art. 3, c. 1, II per. ha previsto che, fin quando non siano definite le procedure abilitative "speciali", le guide stesse (e solo esse) continuino ad esercitare la loro attività professionale nel loro ambito territoriale d'abilitazione, quindi pure nei siti individuati nel DM 7 aprile 2015, ma tal previsione sconta il vizio d'origine della "territorialità" in contrasto con la regola dell'abilitazione nazionale;

B) – non è corretto far dipendere la definizione di tal regime transitorio

dalla volontà meramente potestativa delle Regioni sul *quando* dell'attivazione delle procedure abilitative, poiché ciò ridonda in danno alle guide già abilitate e non è serio deterrente contro l'inerzia regionale;

C) – inoltre il regime transitorio ex art. 8, c. 2 di detto DM, circa le guide specializzate in base al regime attuativo del DPR 13 dicembre 1995, prevede comunque un onere anche per loro, ai fini della conferma della loro specializzazione acquisita in base alle previgenti regole poste dalle singole Regioni, di partecipare non all'ordinario esame abilitativo di cui al precedente art. 5, ma alla selezione per titoli (che attestino la conoscenza del sito o dei siti presenti nella Regione o Provincia autonoma per i quali la guida turistica ha fatto domanda) e, nei casi in cui la vecchia abilitazione fosse avvenuta su base provinciale, se del caso con una prova teorico-pratica;

D) – delle altre doglianze del SNGT formulate in prime cure, sono da condividere solo quelle sulla per vero poco perspicua (e tale da dover esser riformulate in sede di riemanazione) previsione ex art. 7, c. 4 del DM sull'istituzione di specifici servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. e) del Dlg 22 gennaio 2001 n. 42 (essendo oscura in sé e quanto all'individuazione dei destinatari), nonché sull'incomprensibilità di quali titoli formali o non formali devono esser posseduti dalle guide stesse per superare la selezione per titoli ex art. 8, c. 2 (poiché vi sono serie lacune, da riempire solo nel testo del DM e non in via d'interpretazione, sui modi per dimostrare, ai medesimi fini ed anche per un tempo più lungo, l'esperienza da loro maturata grazie alle visite effettuate nei siti presenti nell'elenco della Regione o Provincia autonoma negli ultimi dieci anni), mentre tutte le altre questioni s'appalesano manifestamente infondate.

9. – In definitiva, gli appelli in epigrafe sono da respingere, mentre le

sentenze impugnate sono sì da confermare, ma con la motivazione parzialmente diversa, come s'evince da quanto fin qui detto. Tutte le questioni testé vagliate esauriscono la vicenda sottoposta all'esame della Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c. e che gli argomenti di doglianza non esaminati espressamente sono stati ritenuti dal Collegio non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso. Giusti motivi suggeriscono la compensazione integrale, tra tutte le parti costituite, delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. VI), definitivamente pronunciando sugli appelli (ricorsi nn. 1800/2017 RG e 1817/2017 RG in epigrafe), li riunisce e li respinge, confermando le impugnate sentenze con parziale diversa motivazione, con salvezza dell'ulteriore attività di riesame del Ministero appellante.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 13 aprile 2017, con l'intervento dei sigg. Magistrati:

Sergio Santoro, Presidente

Silvestro Maria Russo, Consigliere, Estensore

Marco Buricelli, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Italo Volpe, Consigliere

L'ESTENSORE
Silvestro Maria Russo

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

IL SEGRETARIO