



Con nota Prot. CPTN/0000875/P del 22 gennaio 2016, la Seconda commissione permanente del Consiglio Provinciale della Provincia Autonoma di Trento, mi ha invitato, nella mia qualità di Professore associato di Diritto privato nella Facoltà di giurisprudenza di Trento e di docente di corsi in materia di diritto degli sport della montagna, nonché di responsabile scientifico del sito www.dirittodeglisportdelturismo.it, a esprimere un parere non retribuito, presentando alla ridetta Commissione, in occasione della seduta del 3 febbraio 2016 ad ore 11.10, osservazioni in ordine al Disegno di legge n. 70 del 12 marzo 2015, recante “Modificazioni dell’art. 48 bis della legge provinciale sulla ricettività turistica 2002”, il cui testo, assieme alla relazione di accompagnamento, do qui per trascritto.

In ordine a tale disegno di legge formulo quindi le osservazioni che seguono.

1. L’evoluzione del quadro normativo sul problema

1.1. L’accompagnamento in montagna quale competenza professionale riconosciuta in esclusiva a guide alpine e ad accompagnatori di media montagna; cenni sulla sua tutela giuridica

1. Nell’ordinamento giuridico italiano l’accompagnamento in montagna è divenuto un’attività riservata a una particolare categoria di operatori professionali con l’avvento del riconoscimento della professione della guida alpina-maestro di alpinismo, quale “professione protetta non soggetta a libera concorrenza”¹, la quale ha trovato compiuta disciplina con l’emanazione della legge n. 6 del 1989.
2. L’art. 2 di questa normativa stabilisce che “è guida alpina chi svolge professionalmente, anche in modo non esclusivo e non continuativo le seguenti attività: accompagnamento di persone in ascensioni sia su roccia che su ghiaccio, *escursioni in montagna*, accompagnamento di persone in ascensioni sci alpinistiche o in escursioni sciistiche, insegnamento delle tecniche alpinistiche o sci alpinistiche con esclusione delle tecniche sciistiche su pista, di discesa e di fondo”. Il secondo comma di questa norma precisa: “2. Lo svolgimento a titolo professionale delle attività di cui al comma 1, *su qualsiasi terreno e senza limiti di difficoltà* e, per le escursioni sciistiche, fuori delle stazioni sciistiche attrezzate o delle piste di discesa o di fondo, e comunque laddove possa essere necessario l’uso di tecniche e di attrezzature alpinistiche, è riservato alle guide alpine abilitate all’esercizio professionale e iscritte nell’albo professionale delle guide alpine istituito dall’articolo 4, salvo quanto disposto dagli articoli 3 e 21.
3. La normativa nazionale è intervenuta in un campo in cui, da sempre, l’accompagnamento veniva esercitato da persone che non avevano alcuna formale qualifica professionale, con lo scopo di conferire un doveroso riconoscimento giuridico

¹ Per questa nozione v. Corte cost. 27 dicembre 1996, n. 418, in *Foro amministrativo*, 1997, 1342.



- e un'adeguata disciplina ad una attività che, "superando l'originario carattere amatoriale, si è trasformata nel tempo in una vera e propria libera professione"².
4. Del resto già prima che fosse emanata la legge quadro nazionale del 1989, la Consulta si era pronunciata favorevolmente sulla possibilità che lo Stato avocasse a sé la normativa in materia di guida alpina, rilevando che "si tratta di prescrizioni imposte in considerazione dei pericoli all'incolumità personale che sono connaturali alle attività alpine o di alta montagna. Questa considerazione sposta notevolmente dal lato dell'interesse - extra - regionale - della tutela dell'incolumità personale e della prevenzione degli infortuni, la comparazione ponderale già compiuta dalla Corte in relazione alle diverse professioni di guida, interprete e corriere turistico: a tutela specifica di questo interesse ben possono, essere posti, ai sensi dell'art. 117 Cost., coerenti limiti all'autonomia regionale"³.

² I virgolettati sono tratti da Corte Cost., 6 luglio 1989, n. 372, sentenza con la quale la Consulta dichiarò manifestamente infondata le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni Piemonte e Lombardia, nonché dalla PAT. In particolare la Provincia di Trento aveva impugnato la legge nazionale per violazione della competenza legislativa esclusiva spettante alla provincia in materia di «turismo e industria alberghiera» («compresi le guide, i portatori alpini, i maestri di sci e le scuole di sci»), e in materia di «addestramento e formazione professionale», ex art. 8, n. 20, e 29 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, nonché delle relative competenze amministrative, di cui all'art. 16 dello stesso statuto. La Corte osservò: "la legge in esame è stata determinata dalla necessità di dare «un doveroso riconoscimento giuridico e un'adeguata disciplina» all'attività delle guide alpine, che «superando l'originario carattere amatoriale, si è trasformata in una vera e propria professione»: e questo anche in relazione al forte incremento dell'attività sportiva legata all'escursionismo alpino, che ha imposto di «prevedere adeguate garanzie di preparazione tecnica e professionale a tutela dell'incolumità degli alpinisti». (...) Il rilievo nazionale degli interessi sottesi a questo secondo aspetto della disciplina può risultare evidente, ove si consideri, tra l'altro, sia il fatto che l'iscrizione della guida alpina nell'albo professionale tenuto dal collegio regionale abilita all'esercizio stabile della professione non solo nell'ambito del territorio regionale, ma in tutto il territorio nazionale (art. 4, 3° comma), sia il fatto che l'ordinamento della professione viene a trovare la sua struttura di vertice nel collegio nazionale delle guide, come organismo di coordinamento dei vari collegi regionali (art. 15). Nel ritenere inammissibile la questione di legittimità costituzionale della l. 2 gennaio 1989 n. 6, direttamente applicabile alle sole regioni ordinarie, in riferimento agli art. 8, n. 20, 16 e 29 statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, con riferimento al ricorso della PAT la Consulta osservò: "l'impugnativa della l. 6/89 nel suo insieme viene prospettata in relazione al presupposto che la legge stessa possa essere ritenuta applicabile al territorio della provincia autonoma, anche al di fuori degli articoli (15, 2° comma, 22, 8° comma e 25) che le si riferiscono espressamente. In proposito va rilevato che sia i lavori preparatori della legge che le formulazioni adottate nell'art. 1 (dove appare sottinteso il richiamo all'art. 117 Cost.) nonché negli art. 15, 2° comma, 22, 8° comma, e 25 (dove viene fatto esplicito riferimento alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome dotate di competenza legislativa primaria in materia di ordinamento delle professioni di guida alpina) inducono chiaramente a ritenere che la volontà espressa dal legislatore statale sia stata nel senso di limitare la disciplina in esame alle sole regioni ordinarie, salva in ogni caso la possibilità di una successiva estensione della stessa disciplina, con i dovuti adattamenti, anche ai soggetti dotati di autonomia speciale titolari nella materia di competenza primaria. Allo stato - in assenza di una immediata e diretta operatività della legge nei confronti della provincia ricorrente - resta, peraltro, esclusa la possibilità di un autonomo rilievo, in questa sede, della valutazione degli aspetti della disciplina posta dalla stessa l. n. 6 del 1989 suscettibili di vincolare, in ragione del carattere nazionale degli interessi sottesi, la competenza primaria di cui all'art. 8, n. 20, dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

³ Corte Cost., sentenza 15 luglio 1986, n. 195.



5. Ad ogni modo, la normativa del 1989 prefigurava la possibilità che le regioni scegliessero, nel quadro della normativa statale, di istituire la figura professionale dell'accompagnatore di media montagna⁴.
6. Restando ferma la competenza legislativa primaria in materia di ordinamento delle professioni di guida alpina riservata alle regioni a statuto speciale e alle province autonome⁵, nel 1993 la Provincia autonoma di Trento intese dotarsi di una normativa in

⁴ Recita l'art. 21 della l. 6/89: *Accompagnatori di media montagna*. 1. Le regioni possono prevedere la formazione e l'abilitazione di accompagnatori di media montagna. 2. L'accompagnatore di media montagna svolge in una zona o regione determinata le attività di accompagnamento di cui al comma 1 dell'articolo 2, con esclusione delle zone rocciose, dei ghiacciai, dei terreni innevati e di quelli che richiedono comunque, per la progressione, l'uso di corda, piccozza e ramponi, e illustra alle persone accompagnate le caratteristiche dell'ambiente montano percorso. 3. Le guide alpine-maestri di alpinismo e gli aspiranti guida possono svolgere le attività di cui al presente articolo. A sua volta l'art. 22 della stessa normativa prevede: *Elenco speciale degli accompagnatori di media montagna*. 1. Nelle regioni che prevedono la figura professionale dell'accompagnatore di media montagna, l'esercizio di tale attività è subordinato all'iscrizione in apposito elenco speciale alla cui tenuta provvede il collegio regionale delle guide. 2. L'iscrizione abilita all'esercizio della professione limitatamente al territorio della regione. 3. L'accompagnatore di media montagna può iscriversi negli elenchi di più regioni che prevedono tale figura, previo conseguimento della relativa abilitazione tecnica. 4. L'iscrizione nell'elenco speciale è disposta nei confronti di coloro che siano in possesso della relativa abilitazione tecnica nonché dei requisiti di cui all'articolo 5. 5. L'abilitazione tecnica si consegue mediante la frequenza di appositi corsi teorico-pratici organizzati, d'intesa con la regione, dai collegi regionali delle guide, e mediante il superamento dei relativi esami, volti ad accertare l'idoneità tecnica e la conoscenza delle zone in cui sarà esercitata l'attività. 6. Sono ammessi ai corsi coloro che abbiano l'età minima di 18 anni. 7. Programmi e modalità per lo svolgimento dei corsi e degli esami sono stabiliti, d'intesa con la regione, dal collegio regionale delle guide. 8. Nelle regioni che prevedono la figura dell'accompagnatore di media montagna, gli iscritti nel relativo elenco speciale fanno parte del collegio regionale delle guide, partecipano, senza diritto di voto, all'assemblea del collegio regionale medesimo ed eleggono un proprio rappresentante che integra la composizione del direttivo del collegio regionale, nonché, per ogni regione, un proprio rappresentante che partecipa, senza diritto di voto, al direttivo del collegio nazionale. Parimenti partecipa, senza diritto di voto, al direttivo del collegio nazionale un rappresentante degli accompagnatori di media montagna o figure analoghe che siano previste da ciascuna delle regioni a statuto speciale e province autonome dotate di competenza legislativa primaria in materia di ordinamento delle professioni alpine. 9. Si applicano agli accompagnatori di media montagna le disposizioni previste dai commi 1 e 3 dell'articolo 11, nonché dagli articoli 12 e 17, intendendosi sostituito l'elenco speciale all'albo professionale".

⁵ Giova ricordare che la Provincia autonoma di Trento con ricorso depositato il 20 aprile 1991 sollevò questione di legittimità costituzionale della legge 8 marzo 1991, n. 81, (Legge-quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina) ed in particolare degli artt. 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 22 e 23 della stessa, in relazione agli artt. 8, numeri 20 e 29, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, nonché delle relative norme di attuazione approvate con d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278, e con d.P.R. 1° novembre 1973, n. 689, rivendicando di avere competenza legislativa primaria - nonché, ex art. 16, le relative potestà amministrative - sia in materia di turismo ed industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci, sia in materia di addestramento e formazione professionale ex art. 8, numeri 20 e 29, dello Statuto speciale. Il ricorso, il cui contenuto qui non merita approfondire oltre perché non rilevante ai fini del nostro discorso, fu respinto.



materia di ordinamento della professione di guida alpina, che ricalca nelle sue linee fondanti la normativa nazionale⁶.

7. La legge provinciale recepisce espressamente una serie di norme già contenute nella normativa statale⁷, e per quanto qui rileva, dispone (art. 2, comma 1, lett. a): che è guida alpina chi svolge professionalmente, anche in modo non esclusivo e non continuativo, le seguenti attività: “accompagnamento di persone in ascensioni sia su roccia che su ghiaccio o *in escursioni in montagna anche di interesse naturalistico* nonché nelle attività di torrentismo e di canyoning”.
8. L’art. 3, comma 2, precisa: “Lo svolgimento a titolo professionale delle attività di cui al comma 1, *su qualsiasi terreno e senza limiti di difficoltà* e, per le escursioni sciistiche, fuori dalle stazioni sciistiche attrezzate o dalle piste di discesa o di fondo e comunque laddove possa essere necessario l’uso di tecniche e di attrezzature alpinistiche, è *riservato alle guide alpine abilitate all’esercizio professionale e iscritte all’albo professionale delle guide alpine* istituito dall’articolo 4, salvo quanto disposto dall’articolo”⁸.
9. L’art. 8 della L.P. prevede le condizioni al ricorrere delle quali si consegue l’abilitazione all’esercizio della professione: “l’abilitazione all’esercizio della professione come guida alpina-maestro di alpinismo o come aspirante guida si consegue mediante la frequenza degli appositi corsi teorico-pratici e il superamento dei relativi esami. Il diploma di abilitazione all’esercizio della professione è rilasciato dal Presidente della Giunta Provinciale”. L’art. 10 prevede le modalità di organizzazione dei corsi e degli esami, prevedendo che la Provincia si assuma le spese per lo svolgimento degli esami.
10. Nel 1993 la legge provinciale non volle cogliere l’opportunità di istituire la professione di accompagnatore di media montagna, contemplata dalla legge statale del 1989. L’opportunità fu colta 12 anni dopo, con la L.P. 11 marzo 2005, n. 3, il cui articolo art. 15, comma 8, introdusse anche in Trentino, come altre regioni italiane avevano fatto in

⁶ L.P. 23 agosto 1993, n. 20, recante “Ordinamento della professione di guida alpina, di accompagnatore di media montagna e di maestro di sci nella provincia di Trento e modifiche alla Legge provinciale 21 aprile 1987, n. 7 (Disciplina delle linee funiviarie in servizio pubblico e delle piste da sci)”, titolo così successivamente sostituito dall’art. 15, comma 1, della L.P. 11 marzo 2005, n. 3 e poi così modificato dall’art. 1, comma 1, L.P. 31 ottobre 2012, n. 22.

⁷ In particolare l’art. 1 della norma provinciale recepisce le seguenti norme della legge nazionale: “articolo 4, commi 2 e 3 [in tema di Albo professionale delle guide alpine]; articolo 10 [in tema di Specializzazioni]; articolo 11, comma 3 [in tema di Non incompatibilità con altri impieghi]; articolo 15 [in tema di Collegio nazionale guide]; articolo 16 [in tema di Funzioni del collegio nazionale]; articolo 17 [in tema di Sanzioni disciplinari e ricorsi]; articolo 18 [in tema di Esercizio abusivo della professione], comma 1; articolo 20, commi 2, 3 e 4 [in tema di Scuole e istruttori CAI]; articolo 23 [in tema di Guide vulcanologiche]”.

⁸ Proseguendo, il comma 3 della normativa provinciale facoltizza le guide (fuori dall’ambito di attività riservata in esclusiva professionale alle guide) a svolgere anche altre attività collaterali: “Le guide alpine possono, altresì, accompagnare persone nelle visite a parchi naturali o a zone di tutela ambientale nonché ad altre zone di particolare pregio naturalistico e fornire notizie e informazioni di interesse naturalistico, paesaggistico e ambientale”.



precedenza, questa figura professionale, prevedendo con l'art. 16-bis della L.P. 20/1993, una duplicità di profili professionali: l'accompagnatore di territorio e quello di media montagna.

11. La norma recita: **Accompagnatore di media montagna.** 1. Ferme restando le attività oggetto delle altre professioni turistiche secondo quanto previsto dalla vigente normativa in materia, è accompagnatore di media montagna chi svolge per professione, anche in modo non esclusivo e non continuativo, le seguenti attività: a) *accompagnamento di persone in escursioni in ambiente montano*, attraverso sentieri e zone di particolare pregio naturalistico, con l'esclusione dei terreni innevati e di quelli che comportano difficoltà richiedenti l'uso dei quattro arti e delle tecniche e dei materiali alpinistici connessi, quali ad esempio corda, piccozza e ramponi, fornendo elementi conoscitivi e informazioni riguardanti i luoghi attraversati; b) accompagnamento di persone in visita ad ambienti o strutture espositive di carattere naturalistico ed etnologico. 2. La professione di accompagnatore di media montagna si articola in due gradi: a) accompagnatore di territorio; b) accompagnatore di media montagna. 3. L'accompagnatore di territorio può svolgere, limitatamente al territorio provinciale, le attività previste dal comma 1, lettera a), fino ai 1800 metri di quota nonché le attività previste dal comma 1, lettera b), senza limiti di quota. 4. L'esercizio dell'attività di accompagnatore di media montagna è subordinato al possesso di apposita abilitazione e all'iscrizione in un elenco speciale diviso in due sezioni corrispondenti ai gradi della professione previsti dal comma 2, alla cui tenuta provvede il collegio provinciale delle guide alpine. L'abilitazione all'esercizio della professione si consegue mediante la frequenza di un ciclo formativo, il superamento dei relativi esami e una valutazione positiva circa le modalità di esercizio della professione, realizzata secondo un piano di formazione. Per coloro che sono in possesso del diploma di laurea magistrale in scienze naturali, in scienze geologiche, in scienze forestali e in scienze biologiche, il piano di formazione può tener conto delle specifiche competenze già in possesso del candidato, secondo i criteri stabiliti ai sensi dell'articolo 40-bis, comma 1, lettera c). Il collegio provinciale delle guide alpine rilascia agli iscritti nell'elenco speciale la tessera e il distintivo. 5. L'articolo 10, commi 1, 2 e 6⁹, nonché gli articoli 16¹⁰, 17¹¹, 18¹², 19¹³, 20¹⁴ e 47 si applicano anche, agli accompagnatori di media montagna.

⁹ La Provincia sostiene i corsi per la formazione e la verifica delle competenze richieste alla nuova categoria professionale: "Art. 10.1. La Provincia affida al collegio provinciale delle guide alpine l'attuazione dei corsi per il conseguimento dell'abilitazione all'esercizio della professione di guida alpina-maestro di alpinismo e di aspirante guida, nonché dei corsi di aggiornamento. A tal fine la Provincia stipula un'apposita convenzione, nella quale sono definite le modalità e le condizioni dell'affidamento, nonché le risorse da assegnare per l'organizzazione dei corsi, nei limiti delle disponibilità di bilancio. 10.2. A copertura delle spese sostenute per l'organizzazione dei corsi il collegio provinciale delle guide alpine può stabilire quote di compartecipazione da porre a carico dei singoli partecipanti, secondo i criteri ed entro i limiti individuati dalla Giunta provinciale. 10.6. La Provincia organizza gli esami previsti da questa legge e assume a proprio carico le relative spese".

¹⁰ La Provincia può assumere a proprio carico le spese per gli istruttori tecnici dei corsi per gli accompagnatori, funzione riservata alle guide alpine: "Art. 16.1 Le funzioni di istruttore tecnico nei corsi



12. Di rilievo il richiamo delle previsioni di cui all'art. 47 della legge, che rende applicabile a tutela della competenza professionale attribuita alla figura dell'accompagnatore di media montagna, l'articolato sistema di sanzioni amministrative, che, con la previsione della sanzione penale dell'art. 348 c.p., richiamato dall'art. 2 della legge nazionale del 1989, completa l'apparato di sanzioni che protegge la nuova professionalità istituita.
13. La norma dispone: Art. 47 - Sanzioni amministrative. 1. L'esercizio abusivo della professione di guida alpina, di accompagnatore di media montagna e di maestro di sci è punito, indipendentemente dalla sanzione penale, con la sanzione amministrativa da 600 a 1.800 euro; alla medesima sanzione è soggetta l'agenzia di viaggio, la scuola di alpinismo e di sci-alpinismo, la scuola di sci o l'organizzazione non riconosciuta dei maestri di sci qualora si avvalga di soggetti privi delle abilitazioni previste dalla presente legge. 2. L'esercizio stabile della professione di guida alpina, di maestro di sci e di accompagnatore di media montagna provinciale in mancanza di iscrizione agli albi professionali di cui agli articoli 4 e 25 o all'elenco speciale di cui all'articolo 16 bis è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 200 a 600 euro. 3. L'apertura di scuole di alpinismo e di sci-alpinismo sprovviste dell'autorizzazione di cui all'articolo 21 è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 400 a 1.200 euro a carico di ciascuna persona che pratici attività di insegnamento nell'ambito dell'organizzazione abusiva. 4. La violazione dell'obbligo di comunicazione previsto dall'articolo 27, comma 4, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 200 a 600 euro. Questa sanzione si applica anche ai cittadini stranieri che non ottemperano agli obblighi di comunicazione previsti dal decreto legislativo n. 206 del 2007 per l'esercizio temporaneo della professione. 5. L'uso della denominazione "scuola" da parte di organizzazioni non riconosciute comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 400 a 1.200 euro a carico di ciascuna persona che pratici l'attività di insegnamento dello sci nell'ambito dell'organizzazione non riconosciuta. 6. Per la violazione delle ulteriori norme di questa legge e del suo regolamento di esecuzione non punita ai sensi del presente articolo si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 200 a 600 euro. 7. Le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo sono raddoppiate in caso di recidiva specifica nel medesimo

sono affidate esclusivamente a guide alpine-maestri di alpinismo che siano in possesso del diploma di istruttore di guida alpina-maestro di alpinismo rilasciato a seguito della frequenza degli appositi corsi organizzati dal collegio nazionale delle guide alpine o dal collegio provinciale delle guide alpine. 16.2. La Provincia può assumere a proprio carico le spese dei corsi di formazione e di aggiornamento programmati dal collegio provinciale delle guide alpine".

¹¹ L'art. 17 disciplina il Collegio provinciale delle guide alpine, che quindi ha competenza anche sugli accompagnatori.

¹² L'art. 18 disciplina il Consiglio direttivo delle guide alpine, che quindi ha competenza anche sugli accompagnatori.

¹³ L'art. 19 disciplina il Presidente del collegio provinciale delle guide alpine, che quindi ha competenza anche sugli accompagnatori.

¹⁴ L'art. 20 disciplina le Funzioni del collegio provinciale delle guide alpine, che quindi trovano applicazione anche con riferimento agli accompagnatori



quinquennio. La recidiva si verifica qualora sia stata commessa la stessa violazione per due volte nel corso del medesimo quinquennio.

1.2. L'esclusiva professionale sull'accompagnamento in montagna: le figure abilitate in relazione all'ambito di attività e le norme penali e amministrative a presidio di questa esclusiva

14. In base alla normativa provinciale fin qui esaminata, emerge quindi che nell'ambito del territorio della Provincia di Trento l'esercizio dell'attività di accompagnamento di persone in escursioni in montagna, "su qualsiasi terreno e senza limiti di difficoltà", e in particolare "attraverso sentieri e zone di particolare pregio naturalistico, con l'esclusione dei terreni innevati e di quelli che comportano difficoltà richiedenti l'uso dei quattro arti e delle tecniche e dei materiali alpinistici connessi, quali ad esempio corda, piccozza e ramponi, fornendo elementi conoscitivi e informazioni riguardanti i luoghi attraversati, purchè tale attività si svolga entro i 1800 metri di quota", sembrerebbe riservato alle sole persone in possesso: a) di abilitazione all'esercizio della professione di guida alpina-maestro di alpinismo, ancorché rivestenti la qualifica di aspirante guida; b) di abilitazione all'esercizio della professione di accompagnatore di media montagna, iscritte nella sezione dell'albo degli accompagnatori di media montagna, purchè l'iscrizione a tale albo non sia limitata alla sola sezione di tale albo destinata ai titolari della qualifica di accompagnatori di territorio (mentre, in base alla normativa già ricordata, tale attività risulta preclusa all'accompagnatore di media montagna che risulti iscritto alla sola sezione dell'albo che registra gli accompagnatori di territorio); c) della qualifica di istruttori CAI, ma solo nella misura in cui l'attività appaia legata alla organizzazione di scuole e corsi di addestramento a carattere non professionale per lo svolgimento di dette attività¹⁵.
15. Al di fuori di queste qualifiche soggettive, il regime dell'esclusiva professionale è tutelato dalla previsione del reato di esercizio abusivo della professione¹⁶, e dal già esaminato apparato di sanzioni amministrative che, fra le altre fattispecie sanzionatrici, imporrebbe, per esempio, ai soggetti incaricati di assicurare il rispetto della normativa, di contestare il pagamento di una sanzione amministrativa dai 600 ai 1200 euro, a un'agenzia viaggi che risulti aver organizzato un pacchetto di viaggi contemplante una escursione in montagna che preveda l'accompagnamento effettuato da un soggetto privo dei predetti requisiti, ancorché – in ipotesi - capace di comprovare sul campo la propria

¹⁵ Art. 22 della L.P. 20/1993, che richiama l'art. 20 della L. 6/1989.

¹⁶ Per integrare la possibilità di contestare questo reato nei confronti di un soggetto che, in assenza della prescritta qualificazione professionale, risulti aver svolto l'attività di accompagnamento in montagna, sarebbe sufficiente riscontrare che tale attività sia stata svolta a titolo oneroso (anche se in un contesto del tutto episodico), non essendo richiesti dalla legge - per svolgere l'attività legata alla qualifica professionale abilitante all'esercizio di tale attività - i requisiti della continuità e della esclusività dell'esercizio di tale attività professionale, v. Rossi, *La responsabilità penale nell'alpinismo e nell'escursionismo in montagna*, in Izzo (a cura di), *La Montagna*, in *Trattato della responsabilità civile e penale degli sport del turismo a cura di Fornasari, Izzo, Lenti, Morandi*, vol. 1, Torino, Giappichelli, 2013, 466, 468.



pluridecennale esperienza di escursionista e di conoscenza dell'ambiente montano (si pensi a un soggetto che possa dimostrare di prestare da anni la propria opera da volontario nel soccorso alpino, o per paradosso a un *ex* appartenente alle forze dell'ordine che abbia in passato svolto le sue funzioni in un'arma specializzata nel controllo del territorio montano o che abbia svolto un periodo di ferma prolungata nel corpo degli alpini).

2. L'interpretazione del vigente art. 48-bis della L.P. Aut. di Trento, 15 maggio 2002, n. 7 e i suoi effetti applicativi. Il problema dei soggetti identificati dalla norma

16. Ciò rilevato, occorre coordinare questo quadro normativo con l'innovazione recata dall'art. 48-bis della L.P. 15 maggio 2002, n. 7, in tema di *Disciplina degli esercizi alberghieri ed extra-alberghieri e promozione della qualità della ricettività turistica*, che è stata introdotta dall'art. 12, comma 7, della L.P. 23 ottobre 2014, n. 11.
17. La norma, rubricata "Accompagnamento degli ospiti sul territorio", recita: "1. I gestori degli esercizi alberghieri ed extra-alberghieri al fine di promuovere e incoraggiare i propri clienti a frequentare, ammirare e meglio apprezzare il patrimonio ambientale e naturalistico locale, possono organizzare percorsi di accompagnamento sul territorio. 2. L'attività di accompagnamento prevista dal comma 1 può essere svolta dai gestori o dai familiari che operano nella struttura ricettiva, esclusivamente per i propri clienti, purché sia garantita una copertura assicurativa per la responsabilità civile verso terzi per lo svolgimento dell'attività. Sono comunque escluse le escursioni che comportano difficoltà richiedenti l'uso di tecniche e materiali alpinistici".
18. La disposizione evita di operare un riferimento esplicito all'accompagnamento *in montagna*, circostanza che avrebbe significato porre la previsione di legge in testuale contrasto con le previsioni già esaminate della L.P. 20/1993. Essa si riferisce, fin dalla sua rubrica, alla meno specifica nozione di "accompagnamento sul territorio".
19. Sul piano letterale dunque la norma non menziona l'accompagnamento in montagna, con la conseguenza di rendere astrattamente ipotizzabile sostenere in via interpretativa che la norma, per come è formulata, non si ponga in contrasto con le previsioni della L.P. 20/1993, con due conseguenze: a) lasciare intatta l'esclusiva professionale prevista da quella normativa a vantaggio di guida alpine e accompagnatori di media montagna e b) non determinare l'effetto di impedire di sanzionare i soggetti a cui la norma si rivolge (i gestori della struttura ricettiva e i loro familiari, su cui *infra*), ove costoro svolgano l'attività di accompagnamento in un territorio che possa essere qualificato "di montagna", nell'accezione presupposta dalla L.P. 20/1993.
20. Questa interpretazione indurrebbe ad attribuire alla norma il senso di aver previsto, a vantaggio dei suoi destinatari, la sola possibilità organizzare percorsi di accompagnamento sul territorio, al fine di "promuovere e incoraggiare i propri clienti a frequentare, ammirare e meglio apprezzare il patrimonio ambientale e naturalistico locale", contemplando la possibilità che i gestori delle strutture ricettive e i loro familiari possano svolgere in proprio l'attività di accompagnamento, quando



l'esclusione non implichi accompagnare i propri clienti in un percorso escursionistico che possa qualificarsi montano, dovendo in tale ipotesi rivolgersi ai professionisti ai quali tale attività è dalla legge riservata in via esclusiva.

21. Per certi versi ne discenderebbe che l'ambito di attività contemplato dalla norma a vantaggio dei suoi destinatari finirebbe per sovrapporsi con l'ambito di attività che la normativa del 1993 prevede possa essere svolta dagli accompagnatori di media montagna iscritti all'albo, ma esclusivamente nella sezione relativa al sottoprofilo professionale degli accompagnatori di territorio.
22. Ma un'interpretazione sistematica della disposizione di legge induce a mettere in rilievo il disposto dell'ultima parte del secondo comma della norma che si sta esaminando, il quale, per il tenore specifico delle sue previsioni, sembra presupporre che il riferimento al "territorio" identifichi il territorio in montagna, nella misura in cui viene preclusa l'attività di accompagnamento nel corso di escursioni che comportano "difficoltà richiedenti l'uso di tecniche e materiali alpinistici".
23. Inoltre, sempre nell'ottica di una interpretazione sistematica, non sfugge il senso preciso da attribuirsi alla previsione (non meglio dettagliata quanto ai suoi contenuti, in particolare con riferimento ai limiti minimi della garanzia assicurativa imposta) con la quale la norma prescrive l'esistenza di una garanzia assicurativa per la responsabilità civile verso terzi per lo svolgimento dell'attività effettuata dai soggetti individuati dalla norma, anche se la previsione non appare formulata nel senso di rivolgere un preciso obbligo posto a carico di questi soggetti, senza contare che la norma non è fornita di sanzione in caso di mancata osservanza del precetto.
24. L'opzione interpretativa letterale è pertanto, a parere dello scrivente, superata dalla necessità di privilegiare una interpretazione sistematica che attribuisca senso normativo alla volontà del legislatore provinciale di prevedere l'obbligo assicurativo e soprattutto di limitare l'ambito di esercizio dell'attività di accompagnamento (previsto in deroga al quadro normativo provinciale) alle escursioni implicanti difficoltà richiedenti tecniche e materiali alpinistici.
25. Ne discende che alla norma non può che essere attribuito altro significato se non quello di aver creato un'area di esenzione - in deroga al quadro normativo più volte richiamato relativo alla competenza professionale esclusiva di guide alpine e accompagnatori di media montagna sull'attività di accompagnamento in montagna - a vantaggio dei soggetti menzionati dalla norma stessa, purché - e questa specificazione è resa esplicita nella normativa esaminata - tali soggetti siano in condizione di dimostrare (e in ogni caso in caso controllo le autorità preposte accertino) che tale accompagnamento è effettivamente svolto in modo esclusivo a vantaggio di escursionisti che risultino essere clienti, alla data di effettuazione dell'escursione, dell'esercizio alberghiero o extra-alberghiero gestito personalmente dall'accompagnatore o da un familiare di quest'ultimo.
26. Il che imporrebbe al giudice, ove chiamato ad applicare a tali soggetti la sanzione penale di cui all'art. 348 c.p., ovvero le sanzioni amministrative di cui all'art. 47 della L.P. 20/1993, di rilevare in via interpretativa l'avvenuta ridefinizione dell'area di punibilità indicata dalle norme provinciali, alle quali le fattispecie istitutive della



- sanzione penale o delle sanzioni amministrative rinviano, trattandosi di norma penale c.d. "in bianco", ovvero di norme amministrative sanzionatrici "in bianco". In entrambi i casi con la novella dell'art. 48-bis risulterebbero modificati i presupposti normativi della fattispecie incriminatrice o sanzionatrice¹⁷.
27. In quest'ottica il giudice sarebbe chiamato ad articolare un'interpretazione coordinata di due plessi di norme di legge provinciali fra loro equiordinate e, nel significato appena evidenziato, insanabilmente confliggenti. Il primo è quello descritto dall'art. 2, comma 1, lett. a), e dall'art. 3, comma 2, della L.P. 20/1993 con riferimento alla riserva di attività istituita a favore delle guide alpine, e dall'art. 16-bis della medesima legge, con riferimento alla riserva di attività istituita a favore degli accompagnatori di media montagna. Il secondo sarebbe appunto dato dall'art. 48-bis della L.P. 15 maggio 2002, n. 7, con riferimento alla sopravvenuta liceità impressa da questa norma alla conduzione di un'attività riservata dalla legge a guide alpine e a accompagnatori di media montagna, ma solo nella misura in cui tale attività sia svolta dall' esercente una struttura ricettiva e dai loro familiari.
28. Al giudice sarebbe pertanto imposto di rilevare in via interpretativa come l'art. 48-bis abbia avuto l'effetto di abrogare tacitamente le norme di cui alla normativa del 1993, nella misura in cui tale normativa, nella formulazione tutt'ora vigente, definisce il "perimetro dell'esclusività" con riferimento allo svolgimento dell'attività di accompagnamento professionale a vantaggio di due categorie professionali.
29. Le stesse, tuttavia, a seguito dell'emanazione dell'art. 48-bis L.P. 7/2002, non identificherebbero più "professioni protette non soggette a libera concorrenza", come a suo tempo rilevato dalla Consulta, perché tali professioni sarebbero assoggettate alla concorrenza (peraltro sleale, come a momenti si osserverà) di operatori economici privi dei requisiti della professionalità specifica, richiesta ai soggetti iscritti alle due categorie

¹⁷ Per l'affermazione che l'art. 348 c.p. "è una norma penale in bianco, che presuppone l'esistenza di norme giuridiche diverse, qualificanti una determinata attività professionale, le quali prescrivono una speciale abilitazione dello Stato ed impongono l'iscrizione in uno specifico albo, in tal modo configurando le cosiddette professioni protette" (ex plurimis, Cass. pen. 22 aprile 1997, Brusin; 29 maggio 1996, Butera; 3 aprile 1995, Schirone). Il che indurrebbe a ritenere, secondo la prevalente opinione, che "l'osservanza delle norme che disciplinano l'esercizio della professione tutelata è richiamata dalla norma incriminatrice al punto che le disposizioni attinenti alla professione stessa sono recepite nel precetto penale" (Cass. pen. 2 dicembre 1985, Murgia) ed "entrano a far parte del suo contenuto quasi per incorporazione" (Cass. pen. 18 novembre 1993, Salustri). Questa interpretazione è però discussa da chi ha osservato che in tal modo si esporrebbe l'art. 348 al serio rischio di una pronuncia di illegittimità costituzionale per violazione, tra gli altri, del principio di "riserva di legge" in materia penale, di cui all'art. 25 Cost. Tale rischio è stato scongiurato dalla Consulta, che ha affermato la "autosufficienza precettiva della fattispecie incriminatrice", per chiarire che il rinvio ad altre fonti dell'ordinamento (che nel nostro caso sarebbero le richiamate normative della Provincia Autonoma di Trento) non vale ad integrare gli elementi strutturali del precetto, ma ad individuare i presupposti di fatto - in termini di contenuto e limiti di ciascuna abilitazione - che il giudice è chiamato a valutare caso per caso (così Corte Cost. 27 aprile 1993, n. 199). Il requisito dell'abilitazione identifica pertanto una mera condizione negativa, che impedisce di ricondurre il fatto all'astratta previsione normativa. Conseguenze importanti di questo assetto sono che non operano con riferimento al modificarsi della norma extrapenale né l'art. 2 c.p. (il principio di irretroattività), né l'art. 5 c.p. (la non rilevanza dell'errore sulla legge penale).



professionali in questione, i quali sarebbero nondimeno facoltizzati ad esercitare le medesime attività riservate a queste categorie professionali.

30. Il che peraltro falserebbe *ab imis* la concorrenza fra le due figure professionali e questa diversa categoria di operatori economici, posto che i soggetti che ricadono in questa categoria si trovano in una situazione di monopsonio strutturale rispetto alla domanda dei potenziali consumatori di escursioni in montagna, costituita in larga misura da soggetti che soggiornano presso le strutture alberghiere per finalità turistiche. Peraltro tali operatori economici non dovrebbero sostenere i costi legati dalla necessità di acquisire e mantenere le competenze professionali, invece imposta dalla legge alle categorie professionali delle guide e degli accompagnatori di media montagna.
31. Prima di passare a verificare sommariamente i possibili *vulnera* costituzionali cui si esporrebbe una tale interpretazione adeguatrice, sfociante come detto nella conclusione che l'art. 48-bis L.P. 7/2002 avrebbe parzialmente e implicitamente abrogato le disposizioni della L.P. 20/1993 nella parte in cui esse esprimono un presupposto decisivo per l'applicazione dell'art. 348 c.p. (o delle sanzioni amministrative previste dalla stessa L.P. 20/1993) nei confronti dei soggetti individuati dall'art. 48-bis (la formula assoluta sarebbe "il fatto non costituisce reato"), occorre soffermarsi sui soggetti che detto articolo individua in quanto soggetti "beneficiari" dalle sue previsioni e sui molti problemi che tale individuazione soggettiva pone in concreto.
32. È di immediata evidenza l'imprecisione terminologica in cui è incorso il legislatore provinciale. Il "gestore" di un esercizio alberghiero o extra-alberghiero è, infatti, una definizione polisensa, che può avere molti referenti normativi.
33. Tralasciamo la possibilità che sul piano definitorio l'uso di questa nozione determini un conflitto fra il significato che tale nozione può avere nella legislazione nazionale e in quella della legislazione provinciale, e facciamo riferimento solo al contesto della legislazione della Provincia Autonoma di Trento.
34. Viene in rilievo in questa prospettiva la L.P. 23/2002 che all'art. 2, comma 1, prevede che "gli esercizi alberghieri sono esercizi ricettivi a gestione unitaria dotati di almeno sette unità abitative e organizzati per prestare al pubblico, verso corrispettivo di un prezzo, servizio di alloggio nelle unità abitative e servizio di prima colazione, nonché eventuali servizi di somministrazione di alimenti e bevande e altri servizi accessori"¹⁸.
35. Per quanto riguarda gli esercizi extra-alberghieri, soccorre l'art. 30 della medesima legge, che ne fornisce una puntuale elencazione¹⁹, dalla quale si evince che i rifugi sono espressamente esclusi dalla possibilità di essere considerati in questa nozione normativa, con la conseguenza che la nozione cui allude l'art. 48-bis non può essere in

¹⁸ A sua volta l'art. 5, comma 1, della medesima normativa specifica che "gli esercizi alberghieri si distinguono in: a) alberghi; b) alberghi garni; c) residenze turistico alberghiere; d) villaggi alberghieri. L'art. 23 della L.P. 23/2002 prevedeva che competesse alla Provincia curare annualmente un elenco ufficiale degli esercizi alberghieri provinciali, ma è stato abrogato dall'art. 12, comma 1, L.P. 23 ottobre 2014, n. 11.

¹⁹ Art. 30 - Tipologie degli esercizi extra-alberghieri: "1. Gli esercizi extra-alberghieri si distinguono in: a) esercizi di affittacamere; b) esercizi rurali; c) bed and breakfast; d) case e appartamenti per vacanze; e) ostelli per la gioventù; f) case per ferie; f-bis) alberghi diffusi".



alcun caso interpretata nel senso di trovare applicazione nei confronti dei gestori dei rifugi e dei loro familiari.

36. Così chiarita la portata normativa delle nozioni di “esercizio alberghiero” e di “esercizio extra-alberghiero”, deve rilevarsi che il termine “gestore” associato dall’art 48-bis a queste nozioni ha una connotazione assai vaga dal punto di vista giuridico.
37. È palese che secondo il codice civile il termine gestione può essere riferito a molteplici tipologie di soggetti giuridici che possono svolgere attività di impresa destinata, attraverso rapporti giuridici a loro volta assai eterogenei, a “gestire” un esercizio alberghiero o extra-alberghiero. I rapporti di gestione, infatti, possono essere regolati da una pluralità di formule contrattuali. Per tentare di superare questi problemi si può guardare a come la legislazione provinciale mostra di aver impiegato la nozione, non essendo percorribile l’opzione di ritenere che la nozione vada interpretata in base a un lessico privo di rilevanza giuridica, incline a ritenere “gestore” un lavoratore dipendente di una persona giuridica che presti servizio a favore di quest’ultima, curandone singoli aspetti dell’attività imprenditoriale, oppure il proprietario delle quote di una società di capitali che abbia ad oggetto sociale una data attività d’impresa.
38. La L.P. 23/2002 impiega la locuzione in parola per designare obblighi e sanzioni riferiti a un soggetto giuridico, che non è escluso possa assumere la qualifica di imprenditore individuale, ma che il più delle volte assumerà una personalità giuridica nettamente distinta da quella della persona fisica che opera nell’impresa. Si tratterà di società di persone o di capitali.
39. In tutti i casi nei quali la riferibilità del rapporto di gestione dell’esercizio sia individuato in concreto in capo ad una persona giuridica, sarà pertanto precluso interpretare la norma in analisi nel senso che di ritenere che essa renda operante ciò che abbiamo definito l’area di esenzione stabilita dall’art. 48-bis a vantaggio della persona fisica (“gestore o suo familiare”), la quale – valendosi di quella esenzione – può così legittimamente “svolgere l’attività di accompagnamento prevista dal comma 1”. È del tutto evidente, infatti, che tale attività di accompagnamento non può prescindere dalla circostanza di essere svolta materialmente da una persona fisica, come del resto si può desumere dal fatto che la legge impone che chi eroghi detta attività sia dotato di una copertura assicurativa per la responsabilità civile conseguente a danni che possano occorrere ai soggetti beneficiari dell’attività di accompagnamento, oltre alla circostanza che la medesima legge menzioni i familiari del gestore, i quali per definizione sono persone fisiche.
40. Anche l’uso del termine “familiari” appare foriero di problematiche interpretative di non poco momento. Escludendo che la normativa abbia inteso fare riferimento alle persone che risultano comporre il nucleo familiare del gestore (imprenditore individuale e come tale) persona fisica, così come esso risulti dallo stato di famiglia del gestore/persona fisica, si deve supporre che il legislatore abbia voluto fare riferimento alla nozione di familiare nel senso presupposto dall’art 230-bis c.c., disciplinante l’impresa familiare. Sotto questo profilo la norma codicistica è chiara nell’individuare la cerchia dei collaboratori familiari del titolare-imprenditore che rendono possibile costituire un’impresa familiare. Sono tali: il coniuge, i parenti (intesi in linea retta e



collaterale) entro il terzo grado e gli affini entro il secondo grado. Per essere considerati collaboratori familiari dell'impresa, i familiari devono partecipare all'attività di quest'ultima in maniera continua, anche se non esclusiva, e prevalente. L'attività saltuaria non è sufficiente, anche se non è necessario che l'attività familiare costituisca la sola attività: è sufficiente che si riveli principale. Ciò significa che l'attività di collaboratore nell'impresa familiare deve prevalere su qualsiasi altra attività lavorativa.

41. Resta impregiudicato e in parte irrisolto il problema di accertare se la nozione di familiare utile a identificare i soggetti di cui all'art. 48-bis possa essere desunta per analogia lata dalla norma codicistica appena esaminata, o se invece, come sembrerebbe imposto dalla circostanza che la norma si riferisce all'attività d'impresa che caratterizza il gestore di esercizi alberghieri, la nozione richieda che, per ritenere operante la speciale previsione di favor attribuita dalla norma al "familiare", sia facoltizzato ad esercitare l'attività di accompagnamento solo il familiare che sia effettivamente in possesso dei requisiti richiesti dalla legge civile per essere annoverato quale collaboratore di una impresa familiare guidata da imprenditore persona fisica che abbia ad oggetto la gestione di un esercizio alberghiero.
42. A prescindere dai *vulnera* di costituzionalità di cui a breve si dirà e in base alle considerazioni che precedono, l'ambito di effettività della previsione del vigente articolo della 48-bis della L.P. 15 maggio 2002, n. 7, in tema di *Disciplina degli esercizi alberghieri ed extra-alberghieri e promozione della qualità della ricettività turistica*, come introdotto dall'art. 12, comma 7, della L.P. 23 ottobre 2014, n. 11, si riduce nel modo che segue. Essa sembra limitarsi a precludere che l'attività di accompagnamento in montagna, svolta nei limiti e alle condizioni indicate dalla stessa norma, non sia punibile ai sensi dell'art. 47 della legge 20/1993, ove venga svolta personalmente da un imprenditore individuale che risulti gestore di una struttura alberghiera o extralberghiera riconosciuta tale dalla normativa trentina, ovvero venga svolta da un familiare di quest'ultimo che risulti essere coinvolto con il gestore nell'attività di un'impresa familiare ai sensi e per gli effetti dell'art. 230 c.c. Al di fuori di queste qualifiche soggettive così definite, qualsiasi altro soggetto che, senza poter vantare l'abilitazione all'esercizio della professione di guida alpina o di accompagnatore di media montagna e senza essere un istruttore CAI erogante i suoi servizi a titolo gratuito, svolga attività di accompagnamento in montagna su qualsiasi terreno e senza limiti di difficoltà è assoggettato, indipendentemente dalla sanzione penale, al pagamento di una sanzione amministrativa da 600 a 1.800 euro.
43. Lo stesso ordine di ragionamenti varrebbe a ritenere punibile il medesimo soggetto ai sensi dell'art. 348 c.p., fermo restando che la norma penale si applica ovviamente anche in Trentino e che la normativa provinciale rilevante (la legge 20/1993) serve solo a individuare, come abbiamo chiarito, i presupposti di fatto - in termini di contenuto e limiti di ciascuna abilitazione professionale - che il giudice è chiamato a valutare in nell'applicare la norma penale al caso specifico. Occorre a tal fine tener conto che la Consulta ha in passato avuto modo di valorizzare l'intensità delle ragioni (fondate in ultima analisi sulla tutela dell'incolumità personale dell'accompagnato - art. 32 Cost.) che presiedono alla regolamentazione giuridica della professione di guida alpina,



ritenendo tali ragioni più pregnanti nel caso della guida alpina di quanto non avvenga nel caso del maestro di sci²⁰.

3. La possibile incostituzionalità dell'art. 48-bis della L.P. Aut. di Trento, 15 maggio 2002, n. 7 e le contraddizioni poste in seno alla normativa provinciale vigente

44. Quest'ultima considerazione induce a valutare l'art. 48 bis della L.P. 7/2002, prescindendo dalla limitata e difficoltosa sfera di applicabilità in concreto che, per come essa è formulata, questa norma oggi assume, per considerare i profili di illegittimità che essa sembra paventare per la sostanza delle disposizioni che la norma tenta di attuare.
45. Sotto questo profilo balza subito agli occhi l'irragionevolezza di una norma che sembra presupporre in capo ai gestori delle attività alberghiere e ai loro familiari una competenza professionale di cui essi sono sforniti al pari di chiunque non abbia acquisito l'abilitazione alle professioni di guida alpina e di accompagnatore di media montagna.
46. Una irragionevolezza che assume tinte assai marcate ove si consideri – come si è già sottolineato – che la vigente legislazione della provincia di Trento impone di sanzionare l'attività di accompagnamento svolta – anche a titolo gratuito – da un soggetto che possa dimostrare di prestare da anni la propria opera da volontario nel soccorso alpino, o un ex appartenente alle forze dell'ordine che abbia in passato svolto le sue funzioni in un'arma specializzata nel controllo del territorio montano o che abbia svolto un periodo di ferma prolungata nel corpo degli alpini, e persino un celebre scalatore di 8000, ove tutti questi soggetti non posseggano l'abilitazione di guida alpina o di accompagnatore di media montagna, comminando loro la sanzione amministrativa da 600 a 1.800 euro. Che alla medesima sanzione dovrebbe soggiacere l'accompagnatore di territorio che sia colto nell'atto di accompagnare degli escursionisti su un terreno montano che non richieda attrezzature alpinistiche e piccozze, ma – poniamo il caso – sia situato a 2200 metri di altezza²¹.

²⁰ Così Corte Cost., sentenza 18 luglio 1991, n. 360: "a maggior ragione, anzi, la rilevata inapplicabilità deve affermarsi in presenza di un più basso profilo dell'interesse protetto. Rispetto all'ipotesi oggetto della decisione citata da ultimo, infatti, il rilievo dell'interesse nazionale sotteso risulta nettamente inferiore. A differenza dell'attività di guida alpina, il maestro di sci svolge funzioni prevalentemente circoscritte al 'campo in cui il suo insegnamento si esplica' (sentenza n. 13 del 1961); assai più che 'l'esigenza di tutelare la sicurezza e l'incolumità personale di quanti intendano ricorrere alle prestazioni della guida alpina' (sentenza n. 372 del 1989), ricorre qui un profilo didattico e ricreativo, legato al corretto insegnamento delle tecniche. Ne consegue che l'unico aspetto che giustifica una disciplina generalizzata e capillare anche per le ricorrenti è proprio quello connesso ai contenuti minimi della preparazione professionale dei maestri".

²¹ Si segnala, a proposito del limite altimetrico dei 1800 metri, considerato dalla legge provinciale invalicabile da parte degli accompagnatori di territorio nell'esercizio dell'attività che è propria di questa figura professionale, Corte Cost., sentenza 24 dicembre 2005, n. 459, che, ritenendo immune da profili di incostituzionalità la figura della guida ambientale escursionistica prevista dalla Regione Emilia Romagna, laddove si è riconosciuto che la legge impugnata non erode l'area della figura professionale della guida



47. Mentre, ai sensi della normativa provinciale, il figlio neomaggiorenne del gestore di una struttura alberghiera, che collabori nell'impresa familiare con la quale viene gestita la struttura, potrebbe legittimamente accompagnare – senza mai aver svolto alcun tipo di attività formativa mirata e in qualche modo riconosciuta – un nutrito gruppo di turisti ospitati nella sua struttura in un'escursione a 2500 metri di quota su terreno innevato, purché ciò non appaia comportare difficoltà richiedenti l'uso di tecniche e materiali alpinistici.
48. I *vulnera* costituzionali in cui si traduce questa macroscopica mancanza di ragionevolezza normativa, oltre ad essere imperniati sull'art. 3 Cost., potrebbero tradursi in una violazione dell'art. 32 Cost., nella misura in cui l'irragionevole possibilità accordata dalla normativa provinciale di svolgere attività per le quali la Consulta ha ritenuto essere particolarmente pregnante la finalità di tutelare l'incolumità dei soggetti accompagnati in territorio montano²², sembrerebbe porsi in palese contrasto con la norma con la quale la Repubblica si propone di tutelare la salute quale fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

4. Il disegno di legge 12 marzo 2015, n. 70

Il disegno di legge proposto per venire a capo dei problemi esaminati, se tradotto in legge, riformulerebbe l'art. 48 bis della L.P. 7/2002 nel modo che segue:

alpina, ma opera nell'area lasciata alla discrezionalità del legislatore regionale dalla vigente legislazione di cornice in materia turistica, ha così argomentato: "il problema si restringe alla determinazione dell'ampiezza delle attività professionali che la specifica normativa di cornice contenuta nella legge n. 6 del 1989 e riferita alle guide alpine riserva a tale figura; attività che, a motivo di tale riserva, non possono essere attribuite ad altre figure professionali operanti nell'ambito turistico. Da questo punto di vista, peraltro, ciò che distingue effettivamente tale figura professionale è, sulla base di quanto previsto dalla legge n. 6 del 1989, non già una generica attività di accompagnamento in aree montane (la cui esatta definizione, per di più, aprirebbe complessi problemi a seguito della intervenuta soppressione del criterio altimetrico in conseguenza della abrogazione dell'art. 3 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna", nonché dell'art. 1 della legge 27 luglio 1952, n. 991, recante "Provvedimenti in favore dei territori montani"), bensì l'accompagnamento su qualsiasi terreno che comporti «l'uso di tecniche e di attrezzature alpinistiche» (come si esprime testualmente l'art. 2, comma 2, della legge n. 6 del 1989) o l'attraversamento di aree particolarmente pericolose e cioè «delle zone rocciose, dei ghiacciai, dei terreni innevati e di quelli che richiedono comunque, per la progressione, l'uso di corda, piccozza e ramponi» (come si esprime l'art. 21, comma 2, della medesima legge). D'altra parte, anche l'art. 23 della medesima legge riserva "alle guide alpine-maestri di alpinismo e agli aspiranti guida iscritti nei relativi albi" l'attività di accompagnamento sui vulcani solo allorché siano previste le attrezzature e tecniche alpinistiche di cui al citato art. 21. È vero che la legge n. 6 del 1989 dispone altresì, all'art. 21, che le Regioni possano disciplinare la formazione e l'abilitazione di "accompagnatori di media montagna", operanti in aree diverse da quelle riservate alle guide alpine, prevedendo che questa specifica attività professionale si svolga sotto la vigilanza del collegio regionale delle guide alpine, d'intesa con la Regione interessata. Si tratta però di una figura professionale facoltativa, che le Regioni possono disciplinare o meno".

²² Corte Cost., 6 luglio 1989, n. 372.



Accompagnamento degli ospiti sul territorio

1. I gestori degli esercizi alberghieri ed extra-alberghieri al fine di promuovere e incoraggiare i propri clienti a frequentare, ammirare e meglio apprezzare il patrimonio ambientale e naturalistico locale, possono organizzare percorsi di accompagnamento sul territorio.

2. L'attività di accompagnamento può essere svolta esclusivamente per i clienti degli esercizi alberghieri o extra-alberghieri, purché sia garantita una copertura assicurativa per la responsabilità civile verso terzi derivante dallo svolgimento dell'attività. Restano esclusi i tracciati alpini disciplinati dall'art. 8 della legge provinciale 15 marzo 1993, n. 8 (legge provinciale sui rifugi e sui sentieri alpini 1993) e la possibilità di organizzare attività riservate alle figure professionali previste dalla legge provinciale 23 agosto 1993, n. 20.

2-bis. La Provincia promuove l'offerta di accompagnamento escursionistico ai clienti di strutture alberghiere da parte delle figure professionali disciplinate dalla legge provinciale n.20 del 1993, anche con campagne promozionali specifiche.

La norma, per come risulta formulata, sostanzialmente cancella l'area di esenzione – operante in deroga al quadro normativo relativo alla competenza professionale esclusiva di guide alpine e accompagnatori di media montagna sull'attività di accompagnamento in montagna - a vantaggio dei soggetti menzionati dalla norma attualmente vigente, risolvendo così i problemi di costituzionalità esaminati.

Il primo comma della norma non si giustificherebbe più, individuando un'attività – quella di “organizzare percorsi di accompagnamento” - che se è intesa come possibilità di allestire tali percorsi avvalendosi della professionalità dei soggetti abilitati appare sostanzialmente superflua.

Anche il secondo comma, in quest'ottica, riesce di difficile comprensione, essendo la copertura assicurativa già prevista a carico dei professionisti destinati a essere coinvolti e a operare a vantaggio dei soggetti accompagnati nel quadro dell'organizzazione dei gestori. Anche le limitazioni colà previste (l'esclusione di sentieri e il richiamo alle attività riservate alle figure professionali) risultano poco comprensibili.

Il terzo comma resta invece neutrale rispetto al problema che si è esaminato, in quanto indica una norma programmatica, che vede come destinataria la provincia, vincolandola ad un'attività di promozione.

Tutto quanto premesso, mi riservo di meglio specificare queste osservazioni in sede di audizione orale.

Trento, 3 febbraio 2016

prof. Umberto Izzo