

N. 87 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 17 settembre 2013

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 17 settembre 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Turismo, Professioni - Testo unico della Regione Umbria in materia di turismo - Direttore tecnico dell'agenzia di viaggio e turismo - Previsione che la gestione tecnica dell'agenzia e delle filiali compete al titolare o al legale rappresentante della societa' in possesso delle conoscenze e attitudini professionali all'esercizio dell'attivita' di cui al d.lgs. n. 206 del 2007, conseguite presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato dell'Unione Europea - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale sui requisiti professionali dei direttori tecnici - Attribuzione della legittimazione ad esercitare tale professione a soggetti privi di specifica abilitazione - Assoluta genericita' dei requisiti individuati dal legislatore regionale - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di "professioni".

- Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, art. 62.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 20.

Turismo, Professioni - Testo unico della Regione Umbria in materia di turismo - Direttore tecnico dell'agenzia di viaggio e turismo - Conseguimento della relativa abilitazione professionale - Possibilita' di ottenerla mediante l'attestazione dei requisiti di conoscenza e attitudini professionali all'esercizio dell'attivita' di cui al d.lgs. n. 206 del 2007, conseguiti presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in altro Stato dell'Unione Europea - Possibilita', altresì, per il titolare e per i dipendenti dell'agenzia, di sostituire il periodo di formazione professionale previsto dal medesimo decreto legislativo con un equivalente numero di anni di attivita' lavorativa presso l'agenzia - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale sui requisiti professionali dei direttori tecnici - Individuazione da parte della Regione di un percorso alternativo a quello previsto a livello nazionale per il conseguimento dell'abilitazione - Violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di "professioni".

- Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, art. 63, commi 1, lett. b), e 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, allegato 1, art. 20.

Turismo, Professioni - Testo unico della Regione Umbria in materia di turismo - Impresa professionale di congressi - Specificazione dei servizi erogabili - Previsione che i requisiti e le modalita' per l'esercizio dell'attivita' sono disciplinati con regolamento della Giunta regionale - Previsione della iscrizione delle imprese in appositi elenchi provinciali, da tenere secondo criteri e modalita' stabiliti con il medesimo regolamento - Ricorso del Governo - Denunciata individuazione di una nuova figura professionale e istituzione per essa di uno specifico elenco - Esorbitanza dalla competenza regionale e violazione dei principi fondamentali in materia di "professioni" - Compressione della liberta' di esercizio di un'attivita' economica non regolata in alcun modo dalla legislazione statale - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela della concorrenza".

- Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, art. 68.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. e), e terzo.

Turismo, Professioni - Testo unico della Regione Umbria in materia di turismo - Attivita' professionali di guida turistica e di accompagnatore turistico - Condizioni per l'esercizio in territorio umbro da parte dei soggetti che hanno conseguito l'abilitazione presso altre Regioni - Accertamento specifico della conoscenza del

territorio, effettuato dalle Province con le modalita' stabilite dalla Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio comunitario di libera circolazione dei servizi, cui il legislatore statale ha dato pieno riconoscimento nella materia - Restrizione ingiustificata del principio di libera concorrenza - Contrasto con la liberalizzazione operata dalla legge n. 97 del 2013 - Compressione del libero esercizio di un'attivita' economica - Invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela della concorrenza".

- Legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, art. 73.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 56; legge 6 agosto 2013, n. 97, art. 3.

(GU n.44 del 30-10-2013)

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), in carica, rappresentato e difeso: dall'Avvocatura Generale dello Stato, C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, presso la quale e' domiciliato per legge in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Umbria, in persona del Presidente della Regione in carica, con sede in Perugia;

Per la dichiarazione di illegittimita' costituzionale della legge regionale 12 luglio 2013, n. 13, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 17 luglio 2013, n. 32, limitatamente agli articoli 62, 63, comma 1, lettera b), e comma 2, 68 e 73.

Fatto

La legge della Regione Umbria 12 luglio 2013, n. 13, detta il «Testo unico in materia di turismo».

Limitatamente agli articoli indicati in epigrafe, la legge regionale e' costituzionalmente illegittima e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei ministri nella riunione del 9 settembre 2012, viene impugnata per i seguenti

Motivi

1. - Art. 62, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria.

1.1. L'art. 62, comma 1, della legge regionale Umbria n. 13/2013, sotto la rubrica «Direttore tecnico», dispone che «La gestione tecnica dell'agenzia di viaggio e turismo e delle filiali compete al titolare o al legale rappresentante della societa' in possesso delle conoscenze ed attitudini professionali all'esercizio dell'attivita' di cui al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonche' della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), conseguite presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione Europea».

Tale disposizione, che si censura, deve ritenersi costituzionalmente illegittima in quanto viola i principi fondamentali in materia di professioni e si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

1.2. Il decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, contenente, tra l'altro, il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, all'art. 20, dell'allegato 1, sotto la rubrica «Direttore tecnico», prevede che «1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato sono fissati i requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano».

1.3. La norma che si censura si pone in contrasto con la disposizione che si e' richiamata.

Il legislatore regionale, infatti, nel consentire lo svolgimento delle funzioni di direttore tecnico dell'agenzia di viaggio e turismo a soggetti in possesso delle «conoscenze ed attitudini professionali all'esercizio delle attività» di cui al decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, ... conseguite presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione Europea», legittima l'esercizio di tale professione da parte di soggetti che non abbiano conseguito la specifica abilitazione professionale, peraltro disciplinata dal successivo art. 63, della stessa legge regionale. Così facendo il legislatore regionale, implicitamente, individua anche requisiti professionali del tutto generici (conoscenze e attitudini professionali), maturati nel corso di un arco temporale del tutto indeterminato, presso le stesse agenzie di viaggio e non certificati da alcun organismo, come idonei e sufficienti all'esercizio della richiamata professione. Ne', al riguardo, può assumere alcun rilievo il riferimento al citato decreto legislativo n. 206/2007 atteso che esso riguarda il riconoscimento, da parte degli Stati membri, delle qualifiche professionali acquisite in altri Stati membri e si occupa delle esperienze professionali maturate al fine del riconoscimento automatico delle qualifiche acquisite dai soggetti che intendono esercitare una professione regolamentata in un Stato membro diverso da quello nel quale hanno maturato l'esperienza.

1.4. L'art. 62, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria, eccede, quindi, dalle competenze regionali, considerato il chiaro disposto dell'art. 20, dell'allegato 1, al d.lgs. n. 79/2011, che si è riportato in precedenza, viola i principi fondamentali in materia di professioni e si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Al riguardo si richiama il costante insegnamento di codesta Corte (v., da ultimo, la sentenza n. 98, del 2013) in base al quale la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio si configura quale limite di ordine generale, invalicabile della legge regionale.

2. - Art. 63, comma 1, lettera b), e comma 2, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria.

2.1. L'art. 63, della legge regionale umbra n. 13/2013, sotto la rubrica «Abilitazione professionale», al comma 1, consente il conseguimento dell'abilitazione o mediante la verifica del possesso dei requisiti professionali di cui all'art. 20, del d.lgs. n. 79/2011, da parte delle province (lettera a), ovvero: «b) mediante l'attestazione del possesso dei requisiti di conoscenza e attitudini professionali all'esercizio dell'attività» di cui al d.lgs. n. 206/2007 conseguiti presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione Europea».

Il successivo comma 2, a sua volta, dispone che: «Per il titolare dell'agenzia di viaggio e turismo e per i dipendenti della stessa, il periodo di Formazione professionale previsto dal d.lgs. n. 206/2007 può essere sostituito da un equivalente numero di anni di attività lavorativa presso un'agenzia di viaggio e turismo».

Tali disposizioni, che si censurano, devono ritenersi costituzionalmente illegittime in quanto violano i principi fondamentali in materia di professioni e si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.2. Come si è precisato nell'illustrazione delle censure all'art. 62, della L.R. Umbria n. 13/2013, l'art. 20, dell'allegato 1, al d.lgs. n. 79/2011, dispone che i requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo siano fissati con d.P.C.M., previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Le norme che si censurano si pongono in contrasto con la disposizione che si è richiamata atteso che non sussiste la competenza regionale per la individuazione dei requisiti

professionali per l'accesso alle professioni, ne' per precisarne i contenuti o per individuarne alternative equivalenti che li possano sostituire.

Il legislatore regionale, infatti, nel consentire il conseguimento della abilitazione professionale mediante l'attestazione dei requisiti di conoscenza e attitudini professionali all'esercizio dell'attivita' di cui al d.lgs. n. 206/2007, conseguiti presso un'agenzia di viaggio e turismo operante in Italia o in un altro Stato membro dell'Unione Europea, ha individuato un percorso alternativo a quello previsto dal legislatore statale per il conseguimento della abilitazione professionale.

Ne', in alcun caso, puo' essere riconosciuta l'equivalenza tra i due percorsi atteso che quello «nuovo», individuato dalla Regione fa generico riferimento ad un testo normativo, senza indicare la specifica disciplina applicabile e senza neanche recepire i criteri ed i principi generali dallo stesso previsti al fine del riconoscimento delle qualifiche acquisite dai soggetti che intendono esercitare una professione regolamentata.

Ed infatti, per quanto attiene ai riconoscimenti sulla base dell'esperienza professionale, ove applicabile, manca qualsivoglia indicazione dei tempi di esercizio dell'attivita', come delle relative attestazioni e dei conseguenti riconoscimenti da parte delle autorita' competenti di cui all'art. 5, del d.lgs. n. 206/2007.

Analoghe considerazioni valgono, poi, per il comma 2 della disposizione che si censura ove si fa riferimento al requisito della formazione professionale, per prescindere, e sostituirlo con il solo riferimento all'attivita' lavorativa presso una struttura privata. Venendo, pertanto, ad incidere su un elemento essenziale per l'esercizio di un'attivita' quando, peraltro la stessa normativa cui fa riferimento la legge regionale, ove applicabile, richiede che la formazione deve essere sancita da un certificato riconosciuto da uno Stato membro o giudicata del tutto valida da un competente organismo professionale.

2.3. L'art. 63, comma 1, lettera b), e comma 2, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria, eccedono, quindi, dalle competenze regionali, violano i principi fondamentali in materia di professioni e si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Anche con riferimento a queste disposizioni censurate, si richiamano i principi costantemente enunciati da codesta Corte, che si sono ricordati sinteticamente al punto 1.4, che precede.

3. - Art. 68, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria.

3.1. L'art. 68, della legge regionale umbra n. 13/2013, sotto la rubrica «Impresa professionale di congressi», disciplina l'attivita' di organizzazione, produzione e gestione di manifestazioni congressuali, simposi, conferenze e convegni.

In particolare, il legislatore umbro, oltre a specificare i servizi che possono essere resi, ha previsto che i requisiti e le modalita' per l'esercizio sono disciplinati con regolamento regionale ed ha istituito gli elenchi provinciali delle imprese, da tenere secondo criteri e modalita' stabiliti dalla Giunta Regionale con il richiamato regolamento.

L'articolo, che si censura, deve ritenersi costituzionalmente illegittimo in quanto viola i principi fondamentali in materia di professioni e si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione. L'articolo, inoltre, determina limitazioni all'attivita' economica in violazione dei principi di libera concorrenza e si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

3.2. Per quanto attiene alla violazione dei principi in materia di professioni deve precisarsi che l'attivita' di organizzazione, produzione e gestione di manifestazioni congressuali, simposi, conferenze e congressi non e' regolamentata da alcuna norma statale.

Il legislatore regionale invece, con la norma che si censura, ha individuato una nuova figura professionale, che si e' riservato di disciplinare con un proprio regolamento e per la quale preveda la iscrizione in specifici elenchi.

Così facendo, tuttavia, il legislatore umbro ha ecceduto dalla propria competenza.

Come ribadito costantemente da codesta Corte, da ultimo con la già richiamata sentenza n. 98, del 2013, le Regioni non possono istituire nuove professioni o prevedere elenchi «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali».

Ne può sottacersi che nella stessa sentenza n. 98/2013 codesta Corte ha altresì ribadito che: «... tra gli indici sintomatici della istituzione di una professione, è stato ritenuto esservi quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regola, giacché "l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale" (sentenze n. 93 del 2008, n. 300 e 57 del 2007 e n. 335 del 2005), prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l'elenco fa riferimento (sentenza n. 300 del 2007)».

L'art. 68, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria, considerato che l'attività dallo stesso disciplinata non è regolamentata da alcuna disposizione statale, eccede, quindi, dalle competenze regionali, viola i principi fondamentali in materia di professioni e si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

3.3. Per quanto attiene alla violazione dei principi in materia di libera concorrenza si osserva che l'attività disciplinata dalla norma regionale che si censura non subisce alcuna limitazione da parte della legislazione statale, che non la regola in alcun modo.

L'articolo che si censura, nel descrivere i servizi che possono essere resi, nel prevedere l'iscrizione in specifici elenchi provinciali e nel prevedere requisiti e modalità per l'esercizio delle attività, demandati ad apposito regolamento della Giunta regionale, introduce una serie di limiti all'esigenza di liberalizzazione delle attività economiche che esula dalla competenza regionale.

Si tratta, infatti, di normativa che incidendo sulla libertà di esercizio di attività economiche appare riconducibile alla materia della «tutela della concorrenza», in ordine alla quale sussiste la competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

4. - Art. 73, della legge n. 13/2013, della Regione Umbria.

4.1. L'art. 73, della legge regionale umbra n. 13/2013, disciplina il riconoscimento e l'estensione dell'abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche.

In particolare, il quarto comma dispone: «Le guide turistiche che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni e che intendono svolgere la propria attività nella Regione Umbria, sono soggette all'accertamento, da parte della provincia, limitatamente alla conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale ai sensi del comma 1 dell'art. 72».

La disposizione che si censura deve ritenersi costituzionalmente illegittima in quanto, violando il principio di libera circolazione dei servizi, di cui all'art. 56, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si pone in contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione. La norma, inoltre, determinando limitazioni alla libertà di esercizio di un'attività economica, viola i principi in materia di concorrenza e si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.

4.2. Per quanto attiene alla violazione dell'art. 56, del TFUE, e

dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, si rileva preliminarmente che il legislatore statale, con la legge 6 agosto 2013, n. 97, avente ad oggetto le «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivati dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013», all'art. 3, ha dettato le «Disposizioni relative alla libera prestazione e all'esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte dei cittadini dell'Unione europea».

In particolare, è stato stabilito che:

«1. L'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Ai fini dell'esercizio stabile in Italia dell'attività di guida turistica, il riconoscimento ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'Unione europea in un altro Stato membro ha efficacia su tutto il territorio nazionale.

2. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, i cittadini dell'Unione europea abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico di un altro Stato membro operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica.

3. Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentita la Conferenza unificata, da adottare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati i siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione».

La norma che si censura, nel condizionare l'esercizio della professione di guida turistica ad un accertamento specifico (conoscenza del territorio) da parte delle Province umbre, viola il principio comunitario di libera circolazione dei servizi ed il pieno riconoscimento dato allo stesso, nella presente materia, dal legislatore statale, con l'articolo sopra riportato. La disposizione, quindi, si pone in aperto contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione.

4.3. Per quanto attiene alla violazione dei principi di libera concorrenza, si rileva che la norma censurata prevede che le guide turistiche già abilitate presso altri Stati dell'Unione europea o presso altre Regioni italiane e che intendono esercitare la loro attività nella Regione Umbria, siano assoggettate ad un ulteriore accertamento da parte delle Province umbre, secondo le modalità stabilite dalla Giunta regionale.

La disposizione, pertanto, restringe in maniera ingiustificata la portata del principio di libera concorrenza e si pone in netto contrasto con la piena liberalizzazione della materia introdotta dal richiamato art. 3, della legge europea 2013, che prevede la validità dell'abilitazione su tutto il territorio nazionale e demanda le eventuali limitazioni ad un atto specifico, adottato a livello nazionale, sentita la Conferenza unificata.

La norma che si censura introduce, quindi, un limite al libero esercizio di un'attività economica ed incide sulla libertà di concorrenza.

La stessa, pertanto, appare riconducibile alla materia della «tutela della concorrenza» in ordine alla quale sussiste la competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

P. Q. M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare la illegittimità costituzionale degli articoli 62, 63, comma 1, lettera b), e comma 2, 68 e 73 della legge n. 13, del 12 luglio 2013, della Regione Umbria.

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. Estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella riunione del 9 settembre 2013 e della relazione allegata al verbale;

2. copia della legge impugnata, della Regione Umbria, n. 13/2013.

Roma, 13 settembre 2013

L'Avvocato dello Stato: Massella Ducci Teri