

Pubblicato il 27/10/2021

N. 01384/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00303/2019 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 Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 303 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Alberto Calamai e Cristina Bartoletti, rappresentati e difesi dagli avvocati Roberto Righi, Andrea Pontenani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'Avvocato Roberto Righi in Firenze, via La Marmora n.14;

contro

Comando dei Carabinieri per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ente Parco Nazionale Arcipelago Toscano - Isole di Toscana, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato Firenze, domiciliataria ex lege in Firenze, via degli Arazzieri, 4;

Regione Toscana, non costituita in giudizio;

nei confronti

Aigae – Associazione Italiana Guide Ambientali Escursionistiche, rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Commodo, Ilaria Masini, Luigi M. Angeletti e Jacopo Giunta, con domicilio eletto presso lo studio dell'Avvocato Ilaria Masini in Firenze, via F. Puccinotti, 45;

Federica Ferrini, Info Park Arcipelago Toscano, Walter Pulvirenti e Comune di Livorno, parti non costituite in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Federparchi Europark Italia, rappresentata e difeso dagli avvocati Giulio Cimaglia e Rosario Pinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della deliberazione del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano n. 62 del 14.12.2018, pubblicata sull'albo pretorio on line dal 21 dicembre 2018 al 05 gennaio 2019, recante "Regole di fruizione isola di Montecristo in ordine alla convenzione stipulata con il comando dei carabinieri per la biodiversità nel triennio 2019-2021" nella parte in cui prevede che nell'ambito delle n. 22 (ventidue) giornate di visita, per complessive 1.600 persone, da accompagnare in gruppi di 25 persone cadauno per un massimo di 75 persone giornaliere, l'accesso debba essere consentito soltanto "con una Guida Parco specializzata per ciascun gruppo", nonché ove occorrer possa nella parte in cui prevede un ticket di euro 100,00 per la sola fruizione turistica dell'isola comprensivo di vettore fornito dall'Ente Parco e visita guidate tramite Guida Parco, del provvedimento del Direttore del PNAT n. 47 del 18.01.2019 di approvazione del calendario per le visite guidate all'isola di Montecristo per l'anno 2019 (1 marzo - 02 novembre);

del provvedimento del Direttore del PNAT n. 39 del 15.01.2019 di approvazione del Bando per la selezione di n. 20 Guide Parco da ammettere

alla frequenza dei corsi di specializzazione per Isola di Montecristo e Sito archeologico di isola di Giannutri;

per la declaratoria ex art. 31 c. 4 c.p.a. circa la spettanza del bene della vita in capo ai ricorrenti, accertando che le Guide Ambientali ex l. 4/2013 e l.r.t. 86/2016 possono esercitare, senza discriminazioni restrizioni e limitazioni rispetto alla figura della Guida Parco la libera professione all'interno del territorio del Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano, con i soli limiti in concreto derivanti dall'esercizio delle funzioni amministrative tipiche del PNAT di cui alla l. 394/1991 ad allo Statuto dell'Ente tra le quali non rientra quella di regolazione del mercato delle professioni turistiche ed ambientali;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Calamai Alberto il 1° aprile 2021:

della deliberazione del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano n. 56 del 15.12.2020 recante “Convenzione tra l'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano e il Comando Carabinieri per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi 2021/2023 - approvazione”, conosciuta dai ricorrenti mediante la produzione all'interno del presente giudizio avvenuta il 23 febbraio 2021.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comando dei Carabinieri per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, dell'Ente Parco Nazionale Arcipelago Toscano - Isole di Toscana e dell'Aigae – Associazione Italiana Guide Ambientali Escursionistiche;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 2021 il dott. Giovanni Ricchiuto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente ricorso il Sig. Calamai Alberto e la Sig.ra Bartoletti Cristina hanno proposto un ricorso per ottemperanza, ai sensi degli artt. 112 e ss del cpa, della sentenza di questo Tribunale n. 1429 del 31.10.2018, chiedendo l'annullamento della delibera del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano n. 62 del 14.12.2018 (da ora PNAT), recante "Regole di fruizione isola di Montecristo in ordine alla convenzione stipulata con il comando dei carabinieri per la biodiversità nel triennio 2019-2021", nella parte in cui prevede che, nell'ambito delle n. 22 (ventidue) giornate di visita, per complessive 1.600 persone, l'accesso debba essere consentito soltanto "con una Guida Parco specializzata per ciascun gruppo". Nel ricorso si è evidenziato che la questione relativa all'accesso al mercato dell'escursionismo ambientale, da parte della figura professionale della Guida Ambientale ex L. 4/2014 e L. reg. 86/2016, era stata già affrontata da questo Tribunale con la sentenza n. 1429 del 31.10.2018, riferita alle isole di Pianosa, Giannutri e Gorgona e, con la quale, si era annullata la delibera del Consiglio Direttivo del PNAT n.14/2017 e gli atti gestionali conseguenti, i quali avevano riservato alle sole Guide Parco l'esercizio della professione di accompagnatore turistico sui percorsi naturalistici rilevanti delle isole di cui sopra.

I ricorrenti, in qualità di Guide Ambientali, iscritte nell'elenco provinciale dei rispettivi luoghi di residenza, sostengono di avere interesse a vedere tutelato il proprio diritto al libero esercizio della professione turistica, essendo abilitati, ai sensi della l. reg. n. 42/2000 (oggi sostituita dalla l.r.t. 86/2016).

Con la delibera n. 62/2018 ora impugnata, l'Ente Parco, nel definire le modalità operative di accesso e visita all'Isola di Montecristo avrebbe reintrodotta la limitazione già ritenuta illegittima dalla sentenza n. 1429/2018, prevedendo anche per l'isola di cui si tratta che la fruizione dei servizi trekking naturalistici ed escursionistici dovesse avvenire con la "Guida Parco specializzata" e, cioè con le Guide selezionate a seguito del bando pubblicato

on line in data 21.01.2016 e con graduatoria approvata con la delibera n. 107/2016.

Nell'impugnare i sopra citati provvedimenti si sostiene l'esistenza dei seguenti vizi:

1. la nullità della delibera n. 62/2018 per elusione del giudicato di cui alla sentenza di questo Tribunale n. 1429/2018 e la violazione dell'art. 3, comma 3 della l. 6 agosto 2013, n. 97; a parere dei ricorrenti la sentenza di questo Tribunale avrebbe già accertato "inter partes" che, tra i poteri e le funzioni attribuite al PNAT dalla Legge n. 394/1991 e dal relativo Statuto, non figurano quelli di regolazione del mercato né la possibilità di restringere e limitare l'esercizio delle libere professioni del turismo all'interno del territorio del Parco;

2. la violazione degli artt. 49, 56 e 57 del t.f.u.e., in quanto la delibera n. 62/2018, riproducendo per Montecristo i medesimi vizi già accertati dalla sentenza n. 1429/2018 di questo Tribunale, violerebbe i principi comunitari in materia di tutela della libera e leale concorrenza, di uguaglianza, di diritto di stabilimento, di libera prestazione dei servizi e di riconoscimento automatico delle qualifiche professionali;

3. la violazione dell'art. 14 della l. 6 dicembre 1991 n. 394, in quanto il comma 5 dell'art. 14 della Legge n. 394/1994 prevede che l'Ente Parco organizza, d'intesa con la Regione interessata, speciali corsi di formazione al termine dei quali rilascia il titolo ufficiale ed esclusivo di Guida Parco;

4. la violazione dei principi ricavabili dagli artt. 34 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 e dal d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, in quanto la delibera n. 62/2018 sarebbe comunque viziata per eccesso di potere, sotto il profilo della carenza di motivazione e della violazione del principio di proporzionalità; a parere dei ricorrenti la restrizione all'accesso nel mercato escursionistico di Montecristo non sarebbe stata adeguatamente motivata nella Convenzione approvata con la delibera n.53/2018 che, a sua volta, non reca alcuna motivazione afferente

ad interessi pubblici meritevoli di tutela, giustificativi di tale comportamento anticoncorrenziale.

Si è costituito l'Ente Parco Nazionale Arcipelago Toscano che ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per ottemperanza, in quanto il giudizio non coinvolge i medesimi soggetti che erano parti processuali nella causa precedentemente definita con la sentenza n. 1429/2018 di cui si chiede l'ottemperanza né presenta il medesimo oggetto, riferendosi ad una differente area protetta del Parco dell'Arcipelago Toscano, ossia all'isola di Montecristo.

A parere di detta amministrazione la gestione della fruizione dell'isola di Montecristo è stata affidata direttamente all'Ente Parco che agisce con la collaborazione e sotto la supervisione dei Carabinieri forestali, sulla base della normativa vigente e degli accordi intercorsi con il Comando Carabinieri per la biodiversità, dall'anno 2019.

Si è costituita, altresì, l'Aigae, Associazione Italiana Guide Ambientali Escursionistiche, associandosi alle richieste dei ricorrenti di declaratoria di nullità e/o annullamento.

E' invece intervenuta ad opponendum la Federparchi Europark Italia, in qualità di associazione di categoria che riunisce e rappresenta gli Enti gestori delle aree protette naturali italiane, evidenziano come gli atti impugnati avrebbero perso di efficacia alla luce della delibera n. 56/2020, adottata il 15 dicembre 2020, avente ad oggetto l'approvazione di una nuova convenzione.

Nel merito la Federparchi Europark Italia ha comunque chiesto che venissero accolte le conclusioni svolte dalle Amministrazioni costituite, dirette a respingere il ricorso.

Con i successivi motivi aggiunti si è chiesto l'annullamento della deliberazione del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano n. 56 del 15 dicembre 2020 recante "Convenzione tra l'ente parco nazionale dell'arcipelago toscano e il comando carabinieri per la tutela della biodiversità e dei parchi 2021/2023 - approvazione", conosciuta dai ricorrenti mediante la produzione all'interno del presente giudizio avvenuta il 23.02.2021.

Con detta delibera l'Ente Parco avrebbe approvato, rinnovando e modificando la precedente convenzione già approvata con la delibera n.62/2018, confermando tuttavia l'esclusione della libera professione di Guida Ambientale all'interno dell'Isola di Montecristo.

In particolare, nei motivi aggiunti, si sono proposte le seguenti censure:

1. l'illegittimità derivata, rispetto ai provvedimenti impugnati con il ricorso principale;
2. la violazione dei principi ricavabili dalla dir. UE 2018/958 del 28 giugno 2018 e l'eccesso di potere con contraddittorietà e contrasto con il contenuto del protocollo d'intesa del 9 Novembre 2017, in quanto la delibera n. 56/2020 violerebbe i principi comunitari in materia di tutela della libera e leale concorrenza, di uguaglianza, di diritto di stabilimento, di libera prestazione dei servizi, e di riconoscimento automatico delle qualifiche professionali;
3. la violazione dei principi ricavabili dagli artt. 34 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 e del d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, oltre l'eccesso di potere per difetto e contraddittorietà della motivazione, in quanto la delibera n. 56/2020 sarebbe viziata per eccesso di potere, sotto il profilo della carenza di motivazione e della violazione del principio di proporzionalità.

L'Ente Parco Nazionale Arcipelago Toscano, nel costituirsi anche con riferimento ai motivi aggiunti, ha eccepito l'irricevibilità per tardività di proposizione del più recente ricorso, in quanto la delibera n. 56 del 15 dicembre 2020 sarebbe stata regolarmente pubblicata all'albo on line dell'Ente Parco dalla data del 18 dicembre 2020 per 15 giorni consecutivi e l'impugnazione è stata effettuata oltre i 60 giorni dalla pubblicazione on line.

Nel merito si sono confermate le argomentazioni proposte avverso il ricorso principale, chiedendo il rigetto anche dei successivi motivi aggiunti.

Con ordinanza n. 598/2021 del 7 aprile 2021 questo Tribunale ha disposto la conversione del rito, disponendo il transito al rito ordinario del presente ricorso, originariamente proposto sulla base del rito dell'ottemperanza e, quindi, per l'esecuzione della sentenza del TAR Toscana sopra citata.

All'udienza del 6 ottobre 2021, uditi i procuratori delle parti costituite, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è da accogliere, risultando fondato il primo, il secondo e il quarto motivo del ricorso principale, oltre alle prime due censure dei motivi aggiunti.

1.1 La delibera n. 62/2018 è illegittima nella parte in cui è suscettibile di essere interpretata nel senso di introdurre una limitazione, seppur per aree specificatamente individuate, all'esercizio della professione turistica delle Guide ex lege 4/2013.

1.2 Le Amministrazioni costituite (in questo senso è la memoria dell'Avvocatura dello Stato a pag.32) hanno confermato che, sulla base della Convenzione sottoscritta, l'accoglienza dei visitatori dell'isola di Montecristo è attribuita al Comando Carabinieri per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi.

1.3 Al contrario, l'attività di accompagnamento viene, invece, svolta dall'Ente Parco per il tramite di operatori appositamente reclutati e formati e facenti parte di un Albo dei fornitori del PNAT realizzato a seguito di una selezione tramite Bando aperto.

1.4 Sempre a parere delle stesse Amministrazioni le Guide Parco, in quanto appositamente specializzate ed a conoscenza di ogni aspetto del territorio del Parco, sarebbero liberamente incaricabili per i servizi gestiti dallo stesso Parco, soprattutto per la funzione di garanzia che assumono nel momento della conduzione di una visita in un'area di riserva integrale.

1.5 Così facendo, infatti, il Parco ha riservato a sé stesso in via esclusiva il settore rilevante dell'escursionismo di Montecristo, senza che nessuna disposizione consentisse di operare una tale restrizione all'esercizio della libera professione qual è a guida ambientale, disciplinata dalle disposizioni sopra richiamate.

1.6 Al caso di specie sono allora applicabili le statuizioni contenute nella precedente sentenza di questo Tribunale, laddove si è avuto modo di precisare

che l'introduzione di dette limitazioni risulta in contrasto con la competenza che la legge attribuisce al potere regolatorio dell'Ente Parco.

1.7 Lo Statuto dell'Ente, all'art. 30, attribuisce allo stesso Ente Parco, il potere di disciplinare l'esercizio delle attività consentite entro il territorio di riferimento e, ciò, nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della L. n. 394/1991 e dalle prescrizioni contenute nel regolamento del parco.

Al comma 2, lett. a), b), c) e d) del medesimo articolo si definiscono le materie riservate al potere regolamentare che, in quanto tali, sono finalizzate a garantire il rispetto delle caratteristiche naturali, paesistiche, antropologiche, storiche e culturali locali proprie di ogni parco, disciplinando a) la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti; b) lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali; c) il soggiorno e la circolazione del pubblico; d) lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative; e) lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e biosanitaria e, da ultimo (si veda la lett.h)), l'accessibilità nel territorio attraverso percorsi e strutture idonee per disabili e anziani. 2.1" (TAR Toscana, n. 1429/2018).

1.8 Il potere del PNAT, secondo le fonti primarie e quelle regolamentari statutarie che da esse derivano, attiene infatti esclusivamente all'aspetto formativo, gestionale, di tutela floro-faunistica, scientifico, di ricerca e di pianificazione territoriale, e non può ridondare per nessuna ragione nella regolazione (meno che mai in senso restrittivo) delle attività professionali consentite all'interno del territorio del Parco.

1.9 Alla sopra citata normativa riferita ai poteri dell'Ente Parco fa da correlato l'esistenza di una regolamentazione della professione di Guida Turistica o Ambientale, contenuta in leggi sia a carattere nazionale che regionale.

2. L'art. 1 comma 4 della L. 14/01/2013, n. 4 (Disposizioni in materia di professioni non organizzate), nell'ambito della quale sono comunemente inquadrati le Guide Ambientali, prevede che "l'esercizio della professione è libero e fondato sull'autonomia, sulle competenze e sull'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica, nel rispetto dei principi di buona fede,

dell'affidamento del pubblico e della clientela, della correttezza, dell'ampliamento e della specializzazione dell'offerta dei servizi, della responsabilità del professionista”.

2.1 E' applicabile anche alle Guide Ambientali l'art.3 della Legge comunitaria n.97/2013, nella parte in cui prevede che l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale e che, ancora, 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.

2.2 In questo senso è anche la legislazione regionale contenuta nella L. reg. Toscana n. 86/2016 (si vedano gli artt. 110 e 123 della L. reg n. 86/2016) dalla quale è possibile desumere che l'esercizio della professione di Guida Turistica o di Guida Ambientale è consentito, nel rispetto dell'articolo 3, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013) e, quindi, indipendentemente dall'ambito territoriale in cui è stata conseguita l'abilitazione.

2.3 Si consideri, inoltre, che anche la Giurisprudenza di merito ha ripetutamente sancito l'illegittimità di disposizioni regionali che siano astrattamente idonee a circoscrivere l'esercizio della professione di Guida Turistica, disposizioni che in quanto tali risulterebbero limitative della concorrenza e, quindi, in contrasto con la Costituzione e con i principi dell'Unione europea (per tutte si veda T.A.R. Lazio Roma Sez. II quater, 24-02-2017, n. 2817).

2.9 E' stata, peraltro, la Corte Costituzionale a precisare che le Guide Parco risultano competenti a svolgere “..attività del tutto interne al funzionamento dei parchi e alle finalità proprie di questi ultimi, attività che, come tali, non hanno alcuna rilevanza sul mercato delle professioni”, non risultando ammissibile l'attribuzione a dette Guide di funzioni che valgano a escludere

ogni altro soggetto dal compimento di attività all'interno del Parco di riferimento (Corte Costituzionale 27/07/1992, n. 366).

3. Nemmeno si è dimostrata l'esistenza di disposizioni che legittimino l'Ente Parco ad introdurre limitazioni all'esercizio di una professione (quella delle Guide Turistico/Ambientali).

3.1 E' allora evidente che la delibera 68/2018, nel momento in cui è suscettibile di essere interpretata nel senso di circoscrivere l'attività delle Guide Ambientali, è in violazione, non solo della riserva regolamentare di cui all'art. 11 della Legge n. 394/1991 e delle disposizioni statutarie attuative e che disciplinano competenze e funzioni in capo agli organi del Parco stesso ma, soprattutto, di quelle normative nazionali e regionali che hanno definito le caratteristiche della figura professionale di cui si tratta e, ciò, peraltro senza motivare le ragioni alla base delle preclusioni così introdotte.

3.2 Il ricorso principale è fondato e va accolto.

3.3 I successivi motivi aggiunti vanno dichiarati irricevibili, in quanto tardivi.

Sul punto è dirimente constatare che la delibera n. 56 del 15 dicembre 2020 è stata regolarmente pubblicata sull'albo on line dell'Ente Parco dalla data del 18 dicembre 2020 per 15 giorni consecutivi, mentre la relativa notifica è stata posta in essere solo il 31 marzo 2021 e, quindi, oltre i 60 giorni dalla pubblicazione on line.

3.4 In presenza di un provvedimento con carattere generale e astratto risulta applicabile quanto previsto dall'art. 54, comma 4 bis del D.lgs. 82/2005 secondo cui "la pubblicazione telematica produce effetti di pubblicità legale nei casi e nei modi espressamente previsti dall'ordinamento".

3.5 Ciò premesso è evidente che l'Amministrazione nel rideterminarsi, pur nell'esercizio del suo potere discrezionale, potrà prendere atto delle statuizioni contenute nella presente decisione, peraltro analoghe a quanto deciso con le sentenze n. 1429/2018 e n. 1269/2019 di questo Tribunale, nonché alla sentenza n. 3699/2020 della IV Sezione del Consiglio di Stato.

3.6 In conclusione sia il ricorso principale è fondato e va accolto, mentre i successivi motivi aggiunti vanno dichiarati irricevibili, in quanto tardivi.

3.7 Si condannano le Amministrazioni, difese dall'Avvocatura dello Stato (Ministero dell'Ambiente, Ente Parco e Comando dei Carabinieri) unitamente all'associazione Federparchi alle spese di lite, mentre è possibile compensarle nei confronti dell'AIGE in ragione delle conclusioni di adesione alle richieste dei ricorrenti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso principale, nei termini di cui in parte motiva, mentre dichiara irricevibili i successivi motivi aggiunti, ai sensi dell'art. 35 comma 1 lett.a) del cpa.

Condanna le parti resistenti al pagamento delle spese di lite che liquida in 3.000,00 (tremila//00), per ciascuna parte costituita e per complessivi euro 6.000,00 (seimila//00), oltre oneri di legge, mentre le compensa nei confronti dell'AIGAE.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente

Luigi Viola, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Ricchiuto

IL PRESIDENTE
Roberto Pupilella

IL SEGRETARIO