



Preg.ma 9a Commissione Senato
XIX Legislatura
Senato della Repubblica Italiana
Roma

Oggetto: Note GTI su DDL n. 833 e seguenti (Disciplina della Professione di Guida Turistica) a seguito di audizione del 5 ottobre 2023

GTI - Guide Turistiche Italiane, nell'esprimere il suo generale apprezzamento sul DDL 833 "Disciplina della professione di guida turistica" ribadendo quanto espresso alle note e comunicazioni precedenti sinteticamente per intero da considerarsi ivi richiamate, insiste e chiede

di **stralciare** il riferimento all'art. 3 comma 3 della Legge 97/2013, richiamato agli artt. 5 comma 4 e 6 comma 8 del DDL, che prevede la necessità di dotarsi di una specifica e ulteriore abilitazione per lavorare in alcuni siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico, da identificare attraverso un successivo decreto. (*"con decreto sono individuati i siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione, nonché i requisiti necessari ad ottenere tale abilitazione"*)

per i seguenti **MOTIVI**

1.1) PREGRESSO NORMATIVO - REGIME PROVINCIALE AUTORIZZATORIO

Come noto la disciplina delle guide turistiche è stata oggetto di numerose soluzioni legislative ed interpretazioni giurisprudenziali sin dalle sue prime formulazioni.

L'esercizio della guida turistica è stato lungamente soggetto ad un regime amministrativo di tipo autorizzatorio sulla base di due provvedimenti distinti.

Il primo è l'abilitazione professionale avente lo scopo della verifica del possesso dell'idoneità tecnica all'espletamento della professione nel rispetto dei principi della legge statale e della legislazione regionale. Il secondo era la licenza di pubblica sicurezza prevista dall'art. 123 del T.U.P.S. del 1931.

Tale doppio regime veniva definitivamente superato dall'articolo 46, terzo comma d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 che abrogava il citato art. 123, in virtù dell'attuazione dei principi di semplificazione e decentramento sanciti dalla prima legge c.d. "Bassanini" (legge 15 marzo 1997, n. 59 - Titolo II, Capo IX) che investiva anche la disciplina del turismo.

Si giungeva pertanto ad un regime per cui l'esercizio della professione di guida turistica era soggetto alla sola abilitazione di tipo territoriale provinciale.

Conseguentemente la disciplina della guida turistica restava da un lato, collegata ad una nozione di bacino territoriale, quale elemento qualificante delle conoscenze necessarie per l'esercizio dell'attività e limite della stessa validità dell'abilitazione e dall'altro, ad un'idoneità tecnica del professionista a garanzia dell'interesse dei turisti a ricevere una prestazione adeguata.

1.2) PRINCIPI COMUNITARI DI LIBERALIZZAZIONE

Tale assetto bipolare territorio-idoneità veniva successivamente via via **demolito** dall'applicazione dei principi comunitari, dalle pronunce della Corte Costituzionale e da ultimo da una legislazione statale generale di principio vigente.

All'applicazione dei principi comunitari relativi alla libera circolazione delle persone ed alla libera prestazione dei servizi, conseguiva l'uguale diritto per tutti i cittadini degli Stati membri di esercitare le attività oggetto della professione di guida turistica all'interno dell'Unione europea. Da ciò derivava il corrispondente obbligo di rimozione di qualsiasi ostacolo che, direttamente o indirettamente, impediva o intralciava il pieno attuarsi dei suddetti principi.

Sul punto, si era già espresso sin dai primi anni '90 il giudice comunitario con le note sentenze del 26 febbraio 1991 in C-180/89, C-154/89 e C-198/89 e del 22 marzo 1994 in C-375/92 rispettivamente avverso Italia, Grecia, Belgio e Spagna.

Le citate pronunce dichiaravano che le discipline nazionali allorquando assoggettavano l'esercizio dell'attività di guida turistica al possesso di una specifica abilitazione ed all'iscrizione ad un albo od elenco, davano luogo ad una indebita restrizione alla circolazione dei servizi in questione, salvo che tale norma restrittiva non fosse

GTI - Guide Turistiche Italiane

Sede legale: c/o Cooperativa Le Orme via de' Barberi 106/E – 58100 Grosseto

www.guideturisticheitaliane.it mail: segretario@guideturisticheitaliane.it

giustificata da **esigenze imperative di interesse generale** valevoli per tutte le persone e le imprese che esercitavano un'attività nel territorio dello Stato destinatario nonché fosse obiettivamente necessaria a garantire l'osservanza delle regole professionali e la tutela degli interessi perseguiti dalla medesima norma restrittiva. In particolare, nella pronuncia del 26 febbraio 1991 nella causa C-180/89 – Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Italiana, il giudice comunitario ammetteva tuttavia che potevano sussistere **esigenze imperative connesse all'interesse generale** tali da giustificare restrizioni della libera prestazione dei servizi **“purché tale interesse non fosse già garantito dalle norme dello Stato in cui il prestatore fosse stabilito e che lo stesso risultato non avrebbe potuto essere ottenuto mediante provvedimenti meno incisivi”** (cfr. punto 18 della motivazione della suddetta sentenza).

Dunque non un obbligo di stabilire dei siti bensì una facoltà residuale e secondo requisiti ben stringenti.

Per interesse generale poteva intendersi quello della tutela dei consumatori/turisti e la conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale, **da valutarsi in base ad un restrittivo scrutinio secondo il principio di proporzionalità, in relazione alla gravità delle eccezionali limitazioni che la norma recante queste ultime comportava.**

1.3) LA PRASSI INTERNA SUCCESSIVA

A seguito delle suddette sentenze comunitarie, l'interpretazione più avvalorata dalla prassi amministrativa era parsa quella di non escludere in radice qualsiasi tipo di provvedimento amministrativo in relazione all'esercizio della professione di guida turistica, bensì di renderlo connesso in particolare alla verifica dell'idoneità tecnica nonché ad un controllo di proporzionalità rispetto al raggiungimento da parte degli Stati membri dei fini su indicati.

In altri termini, purché in maniera proporzionata, le sentenze parevano ammettere l'individuazione da parte del legislatore nazionale di ambiti esclusivi per le guide in quanto dotate di specifica qualificazione preventivamente accertata dall'amministrazione competente, in base alle leggi previste da ciascun Stato membro.

L'attuazione legislativa di tali indicazioni giurisprudenziali veniva effettuata dall'Italia mediante un apposito atto di indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni, approvato con d.P.R. 13 dicembre 1995 (G.U. del 28 febbraio 1996) ove in particolare l'art. 2 prevedeva che le Regioni, d'intesa con le competenti Sovrintendenze, dovessero individuare i siti da poter essere illustrati ai visitatori solo da guide specializzate cioè dotate dell'apposita abilitazione.

Tali siti aventi una particolare rilevanza nell'ambito del patrimonio storico, artistico e archeologico nazionale venivano successivamente individuati mediante trasposizione integrale di tutti quelli facenti parte del patrimonio culturale dell'umanità riconosciuti dall'UNESCO, per un totale di 2540 siti, essendo giunti ad essere inclusi non solo luoghi specifici, il cui accesso potesse essere verificato e controllato, bensì interi centri storici delle città d'arte. Figuravano infatti in tale lista l'intera città di Venezia e i centri storici di trenta città (fra le quali Roma, Firenze, Siena, Perugia, ecc.).

Per tali aree la divulgazione era pertanto consentita solo a mezzo di guide turistiche locali.

Solo al di fuori di tali siti, veniva riconosciuto il diritto della libera prestazione del servizio di guide turistiche provenienti da altri Stati membri non dotate di specifica abilitazione italiana e limitatamente all'esecuzione di un incarico temporaneo sorto nel paese d'origine del viaggio e destinato a concludersi nel medesimo luogo di partenza.

Tuttavia secondo la Commissione tale lista rivelava un'**eccessiva dilatazione** del concetto di luogo specifico sia per l'ampiezza spaziale di molti dei singoli siti elencati sia per il loro numero complessivo, tale in definitiva da rappresentare un'illegitima restrizione ai principi comunitari di libera prestazione dei servizi in violazione dell'art. 59 dell'allora TCE.

Conseguentemente, la Commissione con lettera di messa in mora del 2003 (SG(2003)D/233683) aveva aperto una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia, sulla base dell'eccessiva e non proporzionale - rispetto ai fini di conservazione del patrimonio culturale nazionale - lista dei siti ove l'esercizio dell'attività professionale era esclusivamente in capo alle guide specializzate abilitate secondo il diritto nazionale. A seguito di risposta del governo della Repubblica italiana del 19 marzo 2004 (rif. SG(2004)A/03390), la Commissione emetteva un parere motivato con il quale stabiliva che ai sensi dell'articolo 226 primo comma del TCE, la Repubblica italiana, mantenendo restrizioni sproporzionate alla libera prestazione di servizi da parte di guide turistiche degli altri Stati membri, era venuta meno ai suoi obblighi incombenti di cui all'art. 49 dell'allora TCE.

1.4) LA DIRETTIVA BOLKESTEIN DEL 2006

GTI - Guide Turistiche Italiane

Sede legale: c/o cooperativa Le Orme via de' Barbieri 106/E – 58100 Grosseto

www.guideturisticheitaliane.it mail: segretario@guideturisticheitaliane.it

te.l 338.2890576

Tuttavia la sentenza del giudice comunitario del 1991 e la prassi amministrativa interna venivano affiancate e sorpassate dall'acquis comunitario, essendo successivamente stati emanati atti legislativi di rilevanza capitale per l'assetto europeo.

In particolare, è la Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, **la quale inserisce espressamente al 33° considerando, fra i servizi investiti dalla norma quelli del “settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche” in ciò che attiene all'iscrizione in albi professionali o elenchi ed all'esercizio della professione.**

Spiega integralmente i suoi effetti, pertanto, la direttiva “servizi” trasposta nel diritto interno dal d.lgs. n. 59/2010 ed in particolare l'art. 24 (significativamente rubricato “parità di trattamento”) di tale legge che consente anche ai cittadini italiani di invocare l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo medesimo relativamente alla libera prestazione dei servizi, in virtù del quale il professionista italiano potrà chiedere l'attuazione delle disposizioni dettate a favore del prestatore transfrontaliero, ammettendo per se stesso in ambito nazionale gli stessi diritti attribuiti al professionista comunitario.

1.5) LA CORTE COSTITUZIONALE

Le questioni della disciplina della guida turistica hanno successivamente interessato la Corte Costituzionale chiamata a precisare gli ambiti di competenza statale e regionale in materia di professioni turistiche.

La prima pronuncia rilevante è la sentenza della **Corte Costituzionale n. 222 del 2008** (cui facevano seguito nello stesso solco le sentenze nn. 271 del 2009 e 132 del 2010), la quale sanciva il necessario intervento statale nella determinazione dei principi fondamentali nella materia delle professioni turistiche in rispetto dell'art. 117, secondo comma della Costituzione.

Il giudice delle leggi, dunque, anche in relazione alle guide turistiche, pur non classificandole al pari delle attività ordinarie, riteneva che andassero inquadrate nell'ambito della materia delle professioni, oggetto di competenza statale concorrente statale e regionale, piuttosto che nella materia turismo oggetto nella competenza residuale esclusiva delle regioni.

In primo luogo poiché la guida turistica è un'attività in quanto incidente su interessi pubblici e come tale deve essere sottoposta al previo conseguimento di un'abilitazione, regolata per legge.

Secondariamente perché l'attribuzione da parte della Costituzione della competenza concorrente alla materia delle professioni, non varia a seconda del settore nel quale l'attività professionale si realizza in quanto corrispondente all'esigenza di una **disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario e quindi anche della direttiva “servizi” del 2006.**

La seconda pronuncia basilare nel settore è la sentenza della **Corte Costituzionale n. 271 del 2009** che, tratte le conseguenze dalla pronuncia anteriore su citata, ha di fatto giurisprudenzialmente reso effettivo il principio del carattere nazionale dell'abilitazione rilasciata per l'esercizio delle professioni turistiche, stabilendo che dovrà considerarsi come illegittima ogni previsione regionale che preveda “l'indicazione di una limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione, nonché l'indicazione degli ambiti territoriali entro i quali la professione può essere esercitata, [dato che] dette limitazioni comportano una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'art. 40 del Trattato CE (ex art. 49 Trattato CEE)” (cfr. punto 2.5 delle motivazioni in diritto).

1.6) LA LEGGE N. 97/2013

L'impasse legislativo dovuto all'assenza di principi fondamentali e comuni da parte dello Stato ed alla persistenza di una normativa di dettaglio regionale che per ovvie ragioni di competenza territoriale non poteva che disciplinare esclusivamente in relazione a titoli di abilitazione a validità locale, non sfuggiva alla Commissione europea.

La stessa, infatti, attivava la procedura EU Pilot 4277/12/MARK di pre-infrazione rispetto alla normativa italiana relativa allo svolgimento della professione di guida turistica.

A ciò lo Stato poneva riparo con la disposizione di legge di cui all'art. 3 della legge 6 agosto 2013, n. 97 “Disposizioni relative alla libera prestazione e all'esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte dei cittadini dell'Unione Europea che recita al primo comma: “L'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale”.

1.7) LA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

La successiva giurisprudenza delle sentenze del Consiglio di Stato Sezione VI n. 3859/2017 e Sezione V n. 5213/2020 e n. 726/2019 TAR CALABRIA ed i noti provvedimenti dell'AGCM AS1339, AS1549, AS1584 (avverso Regione Lazio), AS1607 e S3815, hanno sempre ribadito la necessità di conformarsi agli art. 56 e 101 TFUE che garantiscono la tutela della concorrenza e la non discriminazione per le guide turistiche operanti in ambito non locale e che la legislazione sul merito debba conformarsi ai **principi di proporzionalità, necessità, tutela della concorrenza, adeguata e restrittiva motivazione del superiore interesse pubblico.**

TUTTO CIÒ PREMESSO

GTI rileva che nel presente DDL in pieno adempimento del PNRR Missione 1, Componente C3 "Turismo e cultura" **tali suddetti principi trovano già la loro perfetta adozione e sintesi secondo il seguente lineare meccanismo:**

<esercizio della professione di guida turistica a valenza nazionale > e <specializzazioni tematiche e territoriali volontarie e facoltative>

lasciando, in ultima analisi, alla domanda da parte del mercato dei servizi di guida turistica ed agli obblighi di aggiornamento la tutela della concorrenza e dell'interesse nazionale ad una corretta e di qualità divulgazione del patrimonio storico-artistico della nazione, senza più prevedere meccanismi amministrativi di esclusive territoriali, foriere di lunghi e complessi contenziosi nonché di praticamente impossibile emanazione, **giacché qualsiasi emanando DM Tur. in relazione all'individuazione di siti specifici di cui all'art. 3, co. 3, l.n. 97/2013 non potrà che andare a minare il delicatissimo equilibrio raggiunto nel DDL** in ordine, soprattutto, a:

1) individuazione dei siti ristretti ad una specifica abilitazione (*quanti in totale, quanti per regione, quali i criteri di scelta per es. in base al flusso dei visitatori o al particolare significato per la comunità locale, quanto esteso il sito, quale la sua rilevanza locale;*

2) emanazione di una disciplina di accertamento per le guide specializzate per i siti (*impossibilità giuridica di indire un nuovo esame per le guide già abilitate sul territorio ove insiste il sito e di escludere le guide turistiche nazionali che secondo il noto brocardo "tempus regit actum" in virtù della l.n. 97/2013 operano sul territorio ove presente il sito da almeno un decennio).*

CONCLUSIONI

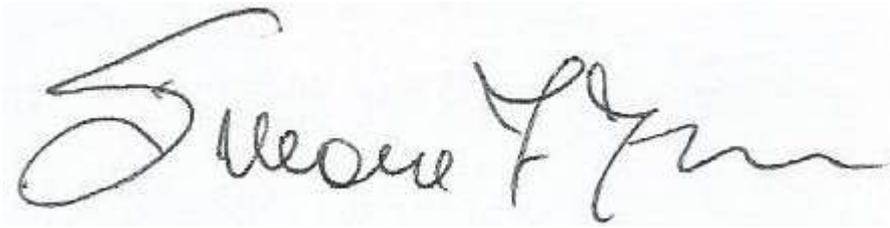
Pertanto il dettato del giudice comunitario del 1991, letto alla luce della successiva legislazione comunitaria della direttiva Bolkestein del 2006 e delle giurisprudenza amministrativa e costituzionale e dei provvedimenti dell'AGCM, è già stato fatto proprio mediante il suddetto meccanismo del DDL che già raggiunge tutti i fini di di proporzionalità, necessità, tutela della concorrenza, adeguata e restrittiva motivazione del superiore interesse pubblico senza richiedere successive adozioni di DM Tur. ai sensi dell'art. 3, comm 3, della l.n. 97/2013 in quanto la Repubblica ha già individuato misure che hanno pienamente ottenuto di raggiungere il fine del perseguimento del superiore interesse pubblico ed al tempo stesso di tutela della concorrenza delle professioni di guide turistiche.

Alla luce di quanto sopra evidenziato si richiede e si insiste di eliminare il suddetto inciso dell'art. 5. comma 4, del d.d.l.:

4. "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, della legge 6 agosto 2013, n.97"

il quale nel d.d.l. originario approvato precedentemente dalla Preg.ma Commissione non era infatti presente, in quanto quest'ultima già aveva correttamente previsto l'abrogazione esplicita dell'art. 3, co. 3, l.n. 97/2013 per i suddetti motivi.

Roma, 10 Ottobre 2023
GTI - Guide Turistiche Italiane



GTI - Guide Turistiche Italiane

Sede legale: c/o Cooperativa Le Orme via de' Barberi 106/E – 58100 Grosseto
www.guideturisticheitaliane.it mail: segretario@guideturisticheitaliane.it