

21/117/CR08/C17

**POSIZIONE IN MERITO ALLE PROPOSTE DI LEGGE D'INIZIATIVA
PARLAMENTARE CONCERNENTI LA DISCIPLINA
DELLA PROFESSIONE DI GUIDA TURISTICA (S 1921 E S 2087)**

Le osservazioni che seguono riguardano entrambi i disegni di legge, che sono molto simili e, in diversi aspetti, sovrapponibili. Sono evidenziati i commenti specifici, laddove necessario.

In via preliminare, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ritiene condivisibile la finalità di regolamentare la professione di guida turistica, essendo necessario colmare un vuoto normativo che, di fatto, sta impedendo da molti anni l'accesso a tale professione.

Parimenti risulta condivisibile anche la necessità di elevare il livello di preparazione delle aspiranti guide, senza con ciò individuare eccessivi vincoli/requisiti, che di fatto rendano difficoltoso l'accesso alla professione.

La conformità al diritto dell'Unione europea e nazionale dei disegni di legge andrà comunque ulteriormente approfondita, anche alla luce dell'obbligatorietà del test di proporzionalità di cui al D. lgs. 16 ottobre 2020 n.142.

In particolare, risultano da approfondire i seguenti aspetti:

- l'introduzione di un limite territoriale all'esercizio dell'attività della guida turistica (cosiddetti ambiti territoriali), di cui si rinvia l'individuazione a provvedimento successivo.
- la "riserva" di prestazione in capo alle guide abilitate, anche per le finalità didattiche della visita in luogo.
- l'incremento dei vincoli per l'abilitazione, che rendono più oneroso l'accesso alle professioni per i cittadini italiani rispetto a chi è già abilitato, circoscrivendone inoltre l'esercizio – anche dopo l'abilitazione - a specifici ambiti territoriali.

Al contempo, inoltre, si rilevano criticità sull'ampliamento dei saperi della guida, che investono anche ambiti "demo-etno-antropologici, paesaggistici, produttivi ed enogastronomici territoriali".

Trattandosi di una professione, si dovrebbero chiaramente definire le competenze, le abilità e le conoscenze necessarie (standard professionale) e, a fronte di queste, disegnare il percorso formativo (standard formativo). Inoltre, sarebbe necessario inserire in una specifica norma la durata del corso. L'attuale rinvio di tutti gli altri aspetti alla regolamentazione di secondo livello, non si ritiene condivisibile, perché crea rigidità senza che siano stati prima affrontati i contenuti e le altre caratteristiche del corso stesso.

L'impianto così proposto rende problematico:

- acquisire le competenze necessarie attraverso un corso di 650 ore;
- far transitare le guide che già esercitano verso il nuovo sistema;
- consentire alle guide dei Paesi UE (ed extra UE) di esercitare in Italia.

Premesso quanto sopra, non risultano chiari i ruoli dei vari attori istituzionali: si prefigurano, infatti, modalità di organizzazione ed erogazione della formazione, che contrastano con la competenza esclusiva delle Regioni e sono potenzialmente lesive della libertà di concorrenza e parità di trattamento (esclusivo ricorso alle Università, senza che vi sia una chiara giustificazione della “riserva”).

Invero, se si tratta di formazione professionale, essa deve essere organizzata e gestita all’interno delle procedure vigenti (accreditamento/autorizzazione). Se, invece, si tratta di formazione universitaria, essa va riportata chiaramente in quell’ordinamento.

Di fatto, alle Regioni si chiede di assumere l’onere organizzativo e il sostegno finanziario (disegno di legge S 2087) delle attività formative in deroga ai propri sistemi.

Peraltro, le Province Autonome di Trento e Bolzano non sono mai citate, mentre bisognerebbe tenere conto della c.d. “clausola di salvaguardia”: le disposizioni saranno cioè applicabili nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione (ci si riserva comunque di proporre un articolo ad hoc).

Inoltre, a tutela del diritto all’uso della madrelingua in Provincia di Bolzano è necessario che l’elenco delle guide turistiche della Provincia Autonoma di Bolzano sia bilingue (italiano e tedesco) e tenuto dalla Provincia stessa: è importante infatti che gli utenti e le guide turistiche stesse possano disporre di un elenco delle guide turistiche locale e bilingue, di modo che venga sempre garantita la possibilità di rapportarsi nella propria madrelingua.

Nei testi in esame, si prevede il rinvio a decreti interministeriali (o ministeriali) per la definizione di aspetti essenziali (organizzazione degli esami, commissioni esaminatrici, materie di esame, ecc.), sui quali la Conferenza permanente è “sentita”, ai sensi dell’art.17 comma 3 della legge 1988 n. 400, quindi senza che sia necessaria un’Intesa o un Accordo. Su questo punto si evidenzia la necessità di un maggiore coinvolgimento delle Regioni nella definizione delle disposizioni attuative della legge tramite un Accordo Stato Regioni o tramite parere vincolante al Decreto ministeriale previsto.

Sono stabiliti termini per l’adozione dei decreti, ma non risulta disciplinata alcuna conseguenza in caso di mancata approvazione degli stessi: questo può tradursi in un impedimento sine die dell’accesso alla professione. Andrebbe, infatti, prevista una formula di salvaguardia del diritto di accesso, in caso di inerzia prolungata.

Non risulta, poi, condivisibile una sessione di esame ogni due anni, a fronte di un corso di 650 ore. Si sottolinea inoltre l’incoerenza tra i due disegni di legge, nel prevedere (S 1921) un esame di abilitazione a cadenza biennale o (S 2087) un esame di abilitazione a cadenza bimestrale: si ritiene che i termini proposti debbano essere ragionevolmente ripensati.

Non è chiaro in che modo il vincolo costituito dagli “ambiti territoriali”, peraltro di difficile individuazione, incida sulla formazione (ovvero se essa debba obbligatoriamente essere effettuata nel territorio dell’ambito di riferimento) od, ancora, sulla volontà di esercitare in più ambiti territoriali da parte di un’aspirante guida (non si comprende se sia necessario ripetere la formazione per intero oppure spostarsi di territorio per frequentare oppure, ancora, attendere altri due anni per accedere all’esame).

In tal modo si prefigurerebbe un sistema in cui è necessario fare tanti corsi quante sono le aree di abilitazione, con evidenti aggravii in termini di costi e di spostamenti per le aspiranti guide che volessero esercitare su più aree e senza previsioni di crediti formativi che dovrebbero consentire di evitare di ripetere innumerevoli volte le conoscenze già acquisite che, al di là della pretesa territorializzazione, sono in buona parte comuni a tutta Italia. Peraltro, la proposta di circoscrivere l’esercizio della professione di guida turistica all’area territoriale in cui si svolge la formazione andrebbe a comportare una discriminazione al contrario, verso le guide turistiche provenienti da altri stati dell’Unione Europea, che possono invece di diritto esercitare su tutto il territorio italiano la

professione di guida turistica in regime di libera prestazione di servizi, in forma cioè occasionale e temporanea, ai sensi della direttiva 2005/36/CE.

Nel disegno di legge viene riportato, come requisito di accesso all'esame, la laurea triennale e, dato il lasso di tempo tra corso ed esame, la medesima laurea potrebbe essere conseguita dopo il corso di formazione e prima dell'esame. Si ritiene, pertanto, che il requisito di accesso all'esame dovrebbe essere costituito dal diploma di scuola superiore e anche dal diploma di Istruzione Tecnica Superiore (ITS). Peraltro, non risulta condivisibile la previsione di una frequenza obbligatoria dei corsi propedeutici all'esame: si è piuttosto dell'avviso di fissare e prevedere un piano di studi chiaro e certo finalizzato alla preparazione individuale all'esame, con la possibilità di offrire facoltativamente, a scelta dell'interessato, un eventuale corso di preparazione. Si segnala, al riguardo, come punto di attenzione l'opportunità di considerare possibili esoneri dal corso per coloro che sono in possesso di titoli pertinenti (ad. es. lauree attinenti al profilo).

L'articolo 4, comma 3, del disegno di legge, S 1921 rimanda a successivo decreto la "regolarizzazione" delle guide che, per effetto della legge 6 agosto 2013 n. 97, sono abilitate ad esercitare su tutto il territorio nazionale; da un lato questo genera incertezza, dall'altro vi è una chiara discriminazione tra guide già abilitate e aspiranti guide.

Il disegno di legge, S 2087 introduce inoltre anche la possibilità di acquisire "ulteriori specializzazioni", senza chiarire quali siano gli effetti di queste.

Per quanto riguarda gli aspetti più strettamente attinenti alla legislazione concorrente disciplinante le professioni turistiche, si segnalano le seguenti criticità.

DEFINIZIONE DI GUIDA TURISTICA

Entrambi i disegni di legge, riprendono in parte la definizione di guida turistica tratta dalla "norma tecnica" adottata dal Comitato europeo di normazione - CEN (Norma EN 15565 del 2008).

Pur considerando la definizione del CEN un plausibile punto di partenza, si segnala che nel trasferire nell'ordinamento una "norma tecnica" definitoria è opportuno sfrondare tale definizione da alcune espressioni "sovrabbondanti", che non si addicono ad un testo di legge, data la diversità dei contesti e delle finalità.

In particolare:

- nell'utilizzo dei termini "*illustrare e interpretare*" appare ridondante il verbo "interpretare", considerato che illustrare il patrimonio storico, artistico, etc. anche correlandolo a più contesti, tra cui quello demo-etno-antropologico, significa di per sé fornire al cliente anche le chiavi di lettura di quanto illustrato;

- suscita perplessità il riferimento ai beni "*materiali e immateriali*"; pare infatti difficile ipotizzare una guida che "nel corso di visite sul luogo" si trovi a dover illustrare dei beni immateriali. L'illustrazione non può che riguardare i beni materiali, che la guida tramite le proprie conoscenze pluridisciplinari può descrivere su più piani concettuali.

Il significato del precetto rimane comunque inalterato se si cassano entrambi gli aggettivi.

Non sono invece, necessari, ai fini della definizione della professione di guida turistica, i commi 2, 3, 4 dell'art. 2 del disegno di legge, S 2087, poichè è già sufficiente la definizione nel comma 1 del citato articolo, riprodotta anche nell'art. 2 del disegno di legge, S1921, purché con le correzioni sopra evidenziate.

In particolare, la lettera a) del comma 3 dell'art.2 del disegno di legge, S 2087, oltre ad essere superflua, presenta una ulteriore criticità, perché riserva esclusivamente alle guide turistiche l'attività di *“evidenziare le caratteristiche, gli aspetti e i valori...naturali”* dei luoghi visitati.

In questo modo, però, si impedisce di svolgere la suddetta attività alle guide naturalistiche/ambientali già legittimate ad esercitarla ai sensi di specifiche leggi regionali vigenti oppure, in loro mancanza, legittimate ai sensi della legge statale n.4/2013.

Lo stesso impedimento all'attività delle guide naturalistiche/ambientali già legittimate, si può dedurre dal comma 4 dell'art. 2 del disegno di legge, S 2087, che, nella definizione di visita guidata, include la conoscenza anche del patrimonio ambientale.

I citati commi 3 e 4 dell'art. 2 del disegno di legge S 2087 sembrano quindi violare il principio di tutela del legittimo affidamento delle guide naturalistiche/ambientali già legittimate ad esercitare.

Il comma 5 dell'art. 2 del disegno di legge S 2087, è una norma incompleta, perché non prevede le modalità per il conseguimento di ulteriori specializzazioni per guide turistiche ed interferisce con il vigente comma 3 dell'art. 3 della legge n. 97/2013 in materia di specifica abilitazione delle guide turistiche.

AMBITO TERRITORIALE DI ESERCIZIO DELLA PROFESSIONE

Il comma 2, dell'art.3, del disegno di legge S 2087 e il comma 1, dell'art. 5, del disegno di legge S 1921 prevedono abilitazioni per diversi ambiti/aree territoriali per le guide turistiche.

Si osserva che la citata pluralità di ambiti/aree territoriali, appare incompatibile con l'unico ambito territoriale nazionale di esercizio della professione di guida turistica, attualmente previsto dal vigente comma 1 dell'art.3 della L. n. 97/2013.

Tuttavia nei citati disegni di legge manca una norma di abrogazione del citato comma 1, dell'art. 3 della L.n.97/2013.

La relazione del disegno di legge S 1921 intende escludere le guide turistiche dalle norme della Direttiva Bolkestein, che impone una autorizzazione per la prestazione di servizi, di norma, efficace su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia, nel testo del citato disegno di legge S 1921 non vi è una norma che modifica l'art.7 del D.lgs. n. 59/2010, attuativo della Direttiva Bolkestein, aggiungendo ai servizi esclusi anche le guide turistiche.

Nei disegni di legge manca, inoltre, una norma transitoria, che salvaguardi le abilitazioni di guida turistica con efficacia su tutto il territorio nazionale, conseguite a seguito della L. n. 97/2013, violando così il principio di tutela del legittimo affidamento dei professionisti già abilitati per tutto il territorio nazionale.

ESAME DI ABILITAZIONE

Nei due DDL si invita a sostituire l'espressione ormai superata “Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo”, con l'espressione “Ministero competente per il Turismo”.

L'art. 3, comma 2, del DDL n.1921 rinvia ad un decreto del Ministero citato, l'individuazione di alcuni criteri attuativi dell'esame, *“di concerto con il Ministero dell'università e della ricerca, **sentita** la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”*.

L'art. 4 del disegno di legge S 2087 rinvia ad un decreto del Ministero citato, una disciplina dei contenuti delle prove e del tirocinio e di altri requisiti per l'esercizio dell'attività delle guide turistiche, senza neppure sentire le Regioni e le Province autonome.

Si rileva che, ai sensi dell'art.117 della Costituzione, la materia delle professioni turistiche è materia di legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni.

Pertanto, le norme dei disegni di legge, per la disciplina sulle modalità di accesso alla professione di guida turistica (esame di abilitazione, tirocinio, misura compensativa), devono rinviare ad un Decreto del Ministero, che recepisca i contenuti di una **previa intesa** della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nel rispetto del principio costituzionale di leale collaborazione (Corte costituzionale sentenza n.21 del 2016).

L'art. 3 del disegno di legge S 1921 e l'art. 5 del disegno di legge S 2087 attribuiscono al citato Ministero la competenza per l'indizione dell'esame di abilitazione professionale per guida turistica, ma non individuano l'Amministrazione pubblica competente ad organizzare il citato esame ed a rilasciare l'abilitazione relativa, rendendo così inapplicabile l'intera legge.

A tale proposito, si ricorda il principio costituzionale della riserva di legge nell'organizzazione dei pubblici uffici, previsto dall'art. 97 della Costituzione.

ELENCO NAZIONALE

Sembrano condivisibili i requisiti di iscrizione all'elenco nazionale delle guide turistiche, definiti al comma 4 dell'art. 4 del disegno di legge S 2087. Nell'art. 4 del disegno di legge n.1921 invece non sono definiti i suddetti requisiti di iscrizione.

Il comma 1 dell'art. 4 del disegno di legge S 1921 impedisce l'esercizio della professione al professionista che ha superato l'esame di abilitazione professionale, ma che non sia iscritto nell'elenco, con il rischio di violazione del principio comunitario di proporzionalità dell'attività amministrativa.

Il comma 3, dell'art. 4 del disegno di legge S 1921 rinvia ad un Decreto la definizione di criteri per consentire alle guide turistiche, già abilitate, "*l'esercizio della professione nell'area territoriale prescelta*".

Si evidenzia che la citata norma intacca il diritto all'esercizio della professione già acquisito dalle guide turistiche abilitate, con violazione del principio di tutela del legittimo affidamento.

Nei due disegni di legge non sono individuati in legge i soggetti obbligati a comunicare i dati necessari per la tenuta ed aggiornamento dell'elenco nazionale delle guide turistiche, né sono previste norme nel caso di mancata comunicazione dei dati aggiornati, rendendo così inattuabile un elenco nazionale delle guide turistiche aggiornato.

Per rispettare il principio costituzionale di leale collaborazione, i citati disegni di legge devono rinviare ad un Decreto ministeriale, che recepisca i contenuti di una **previa intesa** della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, per la definizione dei criteri e modalità di tenuta e di aggiornamento dell'elenco nazionale, ivi compresi i casi di cancellazione degli iscritti.

TESSERA PROFESSIONALE DI GUIDA TURISTICA

La lettera d) del comma 3 dell'art.4 del disegno di legge S 2087 rinvia ad un Decreto la disciplina delle modalità di rilascio della tessera professionale di guida turistica.

Il citato disegno di legge però non individua l'Amministrazione competente al rilascio della suddetta tessera professionale, rendendo così inattuabile la norma.

A tale proposito, si ricorda il principio costituzionale della riserva di legge nell'organizzazione dei pubblici uffici, previsto dall'art. 97 della Costituzione, oltre al principio di riparto delle competenze amministrative tra le Amministrazioni previsto dall'art.118 della Costituzione.

INGRESSO GRATUITO NEI SITI

L'art.8 del disegno di legge S 2087 prevede l'ingresso gratuito nei siti, anche "di privati". Occorre specificare meglio i siti privati ai quali la guida turistica può accedere gratuitamente ed entro quali limiti, anche temporali.

ESERCIZIO CONGIUNTO COME GUIDA E ACCOMPAGNATORE

Il comma 4 dell'art. 10 del disegno di legge S 2087 dispone che, nell'ambito di uno stesso servizio di accompagnamento a singole persone o gruppi, è vietato svolgere contemporaneamente le attività professionali proprie della guida turistica e dell'accompagnatore turistico a coloro che sono in possesso di entrambe le abilitazioni.

Trattasi di limitazione al libero esercizio della/e professione/i che non trova giustificazione, in quanto l'una è complementare all'altra ed un esercizio congiunto non reca alcun pregiudizio all'erogazione dei rispettivi servizi nei confronti dell'utente.

SANZIONI

Nel comma 1 dell'art. 10 del disegno di legge S 2087 è discutibile il richiamo al reato di "esercizio abusivo della professione" ex articolo 348 del Codice penale, in quanto la norma ha tradizionalmente per oggetto le professioni cd. ordinistiche (i cui professionisti sono iscritti in albi o registri, detenuti da ordini o collegi), mentre le guide turistiche non sono organizzate in ordini o collegi.

L'apparato sanzionatorio per illeciti amministrativi, come appunto l'esercizio di attività di guida turistica senza abilitazione, non può che essere costituito da sanzioni amministrative, sia pecuniarie che accessorie, per il rispetto del principio comunitario di proporzionalità.

Nel comma 5 dell'art. 10 del disegno di legge citato, si prevedono alcuni divieti all'esercizio della professione di guida turistica, rinviando però alla legislazione regionale la competenza per la definizione delle relative sanzioni amministrative.

La citata norma appare in contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale, per cui "la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali" (sentenza n. 84 del 2019, nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 121 del 2018, n.148 del 2018, n. 271 del 2012, n. 246 del 2009, n. 240 del 2007, n. 384 del 2005 e n. 12 del 2004).

ESERCIZIO TEMPORANEO DA PARTE DI GUIDE STRANIERE

La previsione nell'art. 7 del disegno di legge S 1921 per le guide turistiche straniere in regime di prestazione occasionale di un DPCM che istituisce una piattaforma informatica gestita a livello centrale, che comporta la registrazione della guida turistica (con contestuale assegnazione di un codice), la previa comunicazione dello svolgimento dell'attività, l'accesso alla piattaforma da parte degli organi di controllo, è senz'altro opportuna, dato che ad oggi la prestazione occasionale (nonché temporanea) è assai difficile da controllare, dovendo invece essere verificata ex ante, controllata e monitorata.

Tuttavia, la lettera a) del comma 1 del citato art. 7 del disegno di legge S 1921 rinvia al DPCM la definizione di un numero massimo di giorni in un anno solare per il regime di prestazione occasionale. Tale previsione di un numero massimo di giorni di prestazione occasionale in un anno contrasta con il comma 3 dell'art.9 del Dlgs 206 2007, che prevede una valutazione caso per caso del carattere temporaneo e occasionale della prestazione, tenuto conto della sua natura, durata e frequenza. Si evidenzia, inoltre, che la lettera d) del comma 1 del citato art.7 del disegno di legge n.1921 non può attribuire ad un atto amministrativo come un DPCM, *“l'individuazione degli organi incaricati di effettuare i controlli, in base all'articolo11 del decreto legislativo 28 gennaio 2016, n.15”*. A tale proposito, si ricorda il principio costituzionale della riserva di legge nell'organizzazione dei pubblici uffici, previsto dall'art. 97 della Costituzione.

NORMA FINANZIARIA

Nei due disegni di legge manca una norma finanziaria riguardante la copertura delle spese connesse ai procedimenti amministrativi ivi previsti.

NORMA TRANSITORIA

Per il principio di tutela del legittimo affidamento, nei due disegni di legge va inserita una norma transitoria che conferma la validità delle abilitazioni di guide turistiche già rilasciate prima dell'entrata in vigore della nuova legge statale disciplinante le guide turistiche (oggetto dei disegni di legge).

Roma, 8 luglio 2021