

CONSIDERAZIONI SULLE PROFESSIONI TURISTICHE

SAVERIO PANZICA

INTRODUZIONE

In Italia, il regime delle professioni turistiche, era, per effetto di disposizioni contenute in leggi regionali e nella sostanza, così ripartito: le Guide Turistiche esercitavano la loro professione in ambiti territoriali delimitati e per lo più di estensione non maggiore a quella di una provincia. Gli Accompagnatori Turistici accoglievano ed accompagnavano durante il viaggio i gruppi di turisti, fornendo i necessari servizi di assistenza, comprese *“informazioni significative di interesse turistico sulle zone di transito, al di fuori dell’ambito di competenza delle guide turistiche”* (Definizione assolutamente prevalente nella normativa regionale, così infatti l’art. 4, c. 1, L.R. Sicilia n. 8/2004; l’art. 114, c. 1, L.R. Toscana n. 86/2016; l’art. 122, c. 2, L.R. Friuli Venezia Giulia n. 2/2002; l’art. 3, c. 4, L.R. Basilicata n. 35/1998; l’art. 2, c. 2, L.R. Emilia Romagna n. 4/2000; l’art. 71, c. 1, L.R. Umbria n. 13/2013; l’art. 2, c. 1, L.R. Valle D’Aosta n. 1/2003; l’art. 2, c. 2, L.P. Trentino Alto Adige n. 12/1992; l’art. 2, L.R. Campania n. 11/1986; l’art. 3, L.R. Lazio n. 50/1985; l’art. 2, c. 4, L.R. Liguria n. 44/1999; l’art. 5, c. 2, L.R. Marche n. 96/2004; l’art. 4, L.R. Molise n. 36/1996; l’art. 2, c. 2, L.R. Puglia n. 13/2012). Nella sostanza gli accompagnatori “cucivano”, sul piano delle informazioni culturali, artistiche e paesaggistiche, i vari territori consegnando il gruppo alle guide, una volta giunti all’interno della singola località turistica.

Il quadro normativo di riferimento è radicalmente mutato per effetto delle nuove disposizioni di matrice comunitaria introdotte nell’ordinamento.

In primo luogo, occorre rilevare come all’interno della normativa nazionale di settore (il c.d. Codice del Turismo, D.lgs n. 79/2011) non vi sia alcuna definizione della professione di “Accompagnatore turistico” distinta da quella di “Guida turistica”. Al contrario, si registra una completa equiparazione tra le due figure.

Il D.lgs n. 79/2011, all’art. 6 (rubricato “definizioni”) così recita: *“Sono professioni turistiche quelle attività, aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell’attività turistica, nonché servizi di ospitalità, assistenza, **accompagnamento e guida**, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, **anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati”**.*

In secondo luogo: con l’entrata in vigore della L. n. 97/2013 – (Cfr. Art. 3 *Disposizioni relative alla libera prestazione e all’esercizio stabile dell’attività di guida turistica da parte di cittadini*

dell'Unione Europea. Caso EU Pilot 4277/12/MARK) la estensione dell'abilitazione di Guida Turistica a tutto il territorio nazionale ha eliminato la principale distinzione tra le due figure.

Che allo stato non vi sia una normativa nazionale in materia è confermato dalle recenti pronunce della Giustizia Amministrativa, ove si afferma: *“Deve prendersi atto che il vuoto normativo venutosi a creare a livello statale nel settore delle professioni turistiche, dal 2013 ad oggi, con la mancata indicazione di uniformi requisiti di accesso alla professione di guida nella sua nuova veste di rilievo nazionale”*. (Tar Reggio Calabria, Sentenza n. 726/2019 del 16-12-2019).

Tale decisione è stata confermata – in sede di appello - con Sentenza del Consiglio di Stato che così ha statuito: *“Ne discende un complessivo assetto che esclude la competenza legislativa regionale in materia di abilitazione alla professione di guida turistica, senza che possa validamente opporsi la condizione di inerzia del legislatore statale, alla quale, come sottolineato dalla stessa sentenza appellata, «non appare possibile porre rimedio a livello regionale (e provinciale), anche in ragione dell'interferenza con la materia della “concorrenza”, di esclusiva competenza statale»*”. (Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 5213/2020 del 26-8-2020).

Inoltre si rileva che: nell'ordinamento interno è presente una disposizione che consente l'equiparazione tra la figura di accompagnatore turistico e la guida turistica. Si tratta dell'art. 30 del D.lgs. 206/2007 – di Attuazione della direttiva 2005/36/CE - recante *“Condizioni per il riconoscimento delle attività di cui alla Lista III dell'allegato IV”*, ed inserito nel titolo (III), riservato alla libertà di stabilimento del cittadino dell'Unione Europea che intende trasferirsi in Italia. Nell'allegato IV, lista III, è contenuto un espresso riferimento alla figura della **“Guida Accompagnatrice”**. Tale figura, per effetto del combinato disposto di cui all'art. 30 e del rinvio all'allegato IV, lista III, per veder riconoscere in Italia la relativa qualifica necessita della dimostrazione di tre anni di esperienza quale lavoratore autonomo. Nel sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali è pertanto possibile, per lo straniero (cittadino di uno Stato membro dell'UE), cumulare le due professioni ai fini di una richiesta di stabilimento (ovvero diventare 'guida' in Italia con evidente discriminazione a carico dei soggetti stabiliti in Italia).

Tale ultima norma rappresenta una disposizione di favore per lo straniero (comunque cittadino UE) che, ove non applicata anche in favore del cittadino italiano, determinerebbe una ipotesi di manifesta discriminazione *al rovescio*, peraltro espressamente vietata dallo stesso ordinamento interno che contiene una disposizione diretta a tutelare i prestatori di servizi stabiliti nell'ordinamento italiano da tali forme di discriminazione.

Così l'art. 53 della L. 234/2012 - recante le Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea-: *“Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell’ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell’ordinamento italiano ai cittadini dell’Unione europea”*.

In quarto luogo: con l’entrata in vigore della L. 4/2013 - adottata in attuazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e nel rispetto dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e di libertà di circolazione – è stata disciplinata ex novo la materia delle professioni non organizzate in ordini o collegi.

Sul punto così l'art. 1, comma 4 della L. 4/2013 ove espressamente si afferma: *“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.”*.

In materia peraltro è pacifico che *“la professione di guida turistica non rientra nell’ambito delle c.d. professioni protette o regolamentate stante l’assenza dei requisiti previsti dall’art.2229 c.c., ossia la previsione di un esame di Stato regolato a livello nazionale e di organi pubblicistici incaricati della tenuta di albi ed elenchi dei professionisti abilitati e del relativo controllo sugli stessi”*. (Tar Campania, Napoli, Sentenza n. 5908/2013, Cfr. da ultimo Tar Lazio, Sez. II, Sentenza n. 4175/2018 del 16-4-2018).

Tutto ciò premesso, va rilevato che le regioni italiane si oppongono alla intervenuta liberalizzazione, perseverando nel mantenere la distinzione tra i due elenchi (Guida Turistica e Accompagnatori Turistici), esponendo gli accompagnatori turistici a pesanti sanzioni ed alla impossibilità di ottenere incarichi professionali.

Per effetto dell’abilitazione nazionale delle guide turistiche, a queste ultime, di fatto (non esiste infatti una disposizione nazionale che impedisca l’esercizio contemporaneo delle due professioni), è stato concesso il cumulo delle prestazioni (guida e accompagnamento): i *tour operator* e le agenzie, per una ovvia ragione di contenimento dei costi, si rivolgono, infatti, ad un solo professionista, preferendo le guide turistiche. Agli Accompagnatori Turistici stabiliti in Italia è, invece, inibita ogni possibilità di svolgere le prestazioni di Guida Turistica.

L'effetto collaterale, conseguente alle considerazioni di cui sopra, risulta una palese discriminazione di un processo di liberalizzazione delle professioni nel mercato interno non accompagnato da adeguate misure rimediali di adeguamento delle prassi amministrative statali (il Ministero competente è il MIPAAFT) e locali.

Gli accompagnatori turistici subiscono al contempo l'ulteriore danno di veder svolgere la loro stessa professione in Italia da prestatori di servizi turistici di altri Stati dell'UE: quest'ultimi, esercitando la professione di Guida Turistica in Italia e, nella pratica, anche quella di Accompagnatore, ricevono un trattamento ben più favorevole di quello riservato agli Accompagnatori italiani, ai quali il cumulo delle due professioni è tutt'oggi vietato. Un vero paradosso se si considera che, negli altri paesi europei, la figura dell'Accompagnatore Turistico è pressoché sconosciuta.

Appare del tutto evidente come tale normativa, precludendo agli Accompagnatori Turistici stabiliti in Italia la possibilità di svolgere l'attività di Guida Turistica e, nel contempo, privandoli di una significativa quota di mercato, falsi la concorrenza a favore delle Guide Turistiche *nazionali* e dei prestatori di servizi turistici di altri Stati dell'UE.

Occorrerebbe, invece, garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità su tutto il territorio nazionale, così da assicurare ai consumatori migliori condizioni di accesso all'acquisto dei servizi e alla fruizione del patrimonio storico e artistico.

Per comprendere meglio la lesione del principio di concorrenza e la discriminazione sofferta: i prestatori di servizi stranieri (cittadini/lavoratori mobili infra-UE) possono richiedere di poter esercitare in regime di temporaneità ed occasionalità la professione di Guida Turistica attraverso una semplice dichiarazione preventiva da presentarsi, a mezzo lettera raccomandata, al MIBACT (oggi la competenza è stata devoluta al MIPAAFT). Ciò determina l'ovvia conseguenza che il prestatore di servizi proveniente da un Paese membro dell'UE è autorizzato a cumulare le due professioni di Guida e Accompagnatore in Italia. Tale prestazione presuppone tipicamente e necessariamente lo svolgimento delle due professioni di Guida e Accompagnatore (perché il prestatore parte dal proprio paese con un gruppo di fruitori delle prestazioni offerte per svolgere il servizio in Italia e poi fare ritorno nel paese ove è legalmente stabilito). Agli Accompagnatori Turistici stabiliti in Italia è, invece, inibita ogni possibilità di svolgere le prestazioni di Guida Turistica, subendo al contempo l'ulteriore danno di veder svolgere la loro stessa professione in Italia da prestatori di servizi turistici di altri Stati dell'Unione europea.

Giova altresì sottolineare come, pressoché nella totalità dei paesi europei, la sopraccitata distinzione non esista: figure comparabili a quella dell'Accompagnatore Turistico, infatti, si rinvennero oggi soltanto in Croazia e Slovenia.

Il modello che, invece, si è affermato come prevalente, vede l'affidamento di tutti i servizi legati al turismo ad un unico operatore professionale: si tratta nella sostanza di un modello assai simile a quello introdotto in Italia per effetto della L. n. 4/2013, ove i prestatori di servizi vengono formati all'interno di Associazioni a ciò dedicate.

Le dinamiche del mercato e la "pressione concorrenziale" frutto della presenza di un maggior numero di guide, infatti, determinano una selezione delle Guide Turistiche e un controllo della qualità delle loro prestazioni, laddove invece, la contrazione del numero di prestatori non può che danneggiare i fruitori finali del servizio tramite l'aumento dei prezzi.

Il venir meno della sopraccitata differenziazione anche nell'ordinamento italiano può quindi valutarsi positivamente. Occorre, però, l'adozione di provvedimenti atti a consentire agli Accompagnatori Turistici l'esercizio dell'attività di Guida Turistica in condizione di parità con le Guide Turistiche *nazionali* e i prestatori di servizi turistici di altri Stati dell'UE: l'esercizio della professione rappresenta infatti un'espressione della libertà d'iniziativa economica, costituzionalmente tutelata in tutte le sue forme ed applicazioni, e la libertà di prestazione dei servizi costituisce un caposaldo del diritto dell'Unione Europea.

LE PROFESSIONI TURISTICHE PROTETTE ART. 2229 C.C. "ESERCIZIO DELLE PROFESSIONI INTELLETTUALI" - AMBITO NORMATIVO

Le professioni turistiche protette in ambito normativo si **desumono dall'art. 33, comma quinto della Costituzione**, ai sensi dell'articolo 33, comma V, della Costituzione

"L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali". ...

"È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

Tra le libere professioni esercitate nella forma del lavoro autonomo, regolate da una disciplina pubblicistica, rientrano quelle previste: **dalla legge 2 gennaio 1989, n. 6 – Ordinamento della**

professione di guida alpina e dalla legge 8 marzo 1991, n. 81 legge-quadro per la professione di maestro di sci ed ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina, difficilmente si potrà negare la competenza statale a dettare principi di carattere generale in merito. La costituzione di ordinamenti professionali e organismi di auto-governo o auto disciplina trae origine, infatti, dall'esigenza di disciplinare alcuni aspetti di rilevanza nazionale legati ad una data professione.

È, dunque, la rilevanza pubblica dell'attività e l'esigenza di uniformità e di uguale trattamento sul territorio nazionale a motivare – a tutela sia di chi la esercita sia del pubblico – l'intervento del legislatore e la creazione dell'ordinamento professionale.

La stessa rilevanza pubblica dell'attività giustifica, dunque, la competenza statale a dettare principi fondamentali e uniformi in materia di professioni.

Codice civile - art. 2229 - “Esercizio delle professioni intellettuali. La legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi. L'accertamento dei requisiti per l'iscrizione negli albi o negli elenchi, la tenuta dei medesimi e il potere disciplinare sugli iscritti sono demandati alle associazioni professionali sotto la vigilanza dello Stato, salvo che la legge disponga diversamente. Contro il rifiuto dell'iscrizione o la cancellazione dagli albi o elenchi, e contro i provvedimenti disciplinari che importano la perdita o la sospensione del diritto all'esercizio della professione e ammesso ricorso in via giurisdizionale nei modi e nei termini stabiliti dalle leggi speciali”.

Il DPR del 27 aprile 2004, ha recepito una pronuncia del Consiglio di Stato, sezione I, adunanza 3 dicembre 2003 n. 3165/2003 **“la professione turistica non può essere inserita tra le professioni c.d. protette (art. 2229 Codice civile), come evidenziato dalla PdCdM 13 settembre 2012”**. Ricorso presentato dall'«Associazione nazionale guide turistiche», ha posto nel nulla l'art. 1, n. 6, lettera g) e lettera n), dell'allegato all'accordo Stato-Regioni del 13 settembre 2002, nella parte in cui definisce le professioni turistiche e demanda alle Regioni la loro regolamentazione. Nei sensi indicati nel parere del Consiglio di Stato, è annullato **l'art. 1, n. 6, lettera g) e lettera n), dell'allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 13 settembre 2002 - “Requisiti e modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano definiscono concordemente, disciplinano ed accertano i requisiti comuni per l'esercizio delle professioni turistiche tradizionali ed emergenti, esercitate in forma autonoma e curano la qualificazione professionale, organizzando corsi di formazione alle professioni turistiche. Particolare attenzione sarà prestata nella formazione sulle tecniche di accoglienza”**.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha modificato profondamente il titolo V della Costituzione, relativo agli enti territoriali, assegnando alle Regioni la piena autonomia legislativa ed amministrativa in ambito turistico (che non rientra tra le 17 materie espressamente riservate alla potestà esclusiva statale). È evidente che l'esistenza di una legge quadro era in contrasto con quanto stabilito dalla riforma costituzionale che ha affidato alle regioni la competenza legislativa in materia turistica.

Detto contrasto fu superato con l'accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni, recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002. Professioni turistiche: articolo 117, secondo comma.

Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

L'articolo 6 dell'allegato al Codice del turismo di cui al decreto legislativo n. 79/2011 non fornisce alcuna elencazione delle professioni turistiche, questa mancanza, probabilmente, secondo quanto disposto dalla precedente normativa turistica, rinvia alla legislazione regionale l'individuazione e la regolamentazione di figure professionali, connesse alle specificità dei singoli ambiti territoriali. Per quanto sopra detto, sembrerebbe che le professioni turistiche, il cui ambito di competenza va individuato nell'articolo 117 comma terzo della Costituzione relativamente alle materie di legislazione concorrente, siano regolate da leggi statali di riferimento, pertanto le figure previste dalla legge 217 del 1983, formalmente abrogata dalla 135/2001 e dal DPCM 13 settembre 2002, restano l'unico riferimento di norme statali di professioni turistiche non protette. Come già detto la Corte costituzionale con la sentenza 15 aprile 2010 n. 132 ha escluso, alle Regioni, la facoltà di integrare l'elenco delle professioni previste dalla legge 217/1983.

Alla luce di quanto esaminato, sino ad ora, va considerato che oltre alle norme sulle guide alpine e i maestri di sci, cosiddette professioni protette, ai sensi dell'articolo 2229 del Codice civile; le altre professioni turistiche, regolamentate da norme statali articolo 33, comma V della Costituzione, sono: le guide turistiche, gli accompagnatori turistici e gli interpreti turistici. Una prima distinzione va individuata nei termini lessicali.

Infatti, la guida turistica opera per consentire al turista di acquisire la conoscenza dei luoghi, prevedendo una conoscenza profonda degli stessi, ciò caratterizza un interesse pubblico del paese.

L'articolo 56 del trattato dell'Unione Europea prescrive, inoltre, il divieto di restrizioni alla libera prestazione di servizi, in altro stato membro, a tutti i cittadini dell'Unione Europea.

Con il DPR 13 dicembre 1995 lo Stato italiano ha individuato, nei siti nazionali patrimonio dell'UNESCO, i luoghi riservati ai servizi delle guide turistiche specializzate. La Commissione CE con parere motivato del 13 dicembre 2004 ha ritenuto le disposizioni del DPR 13 dicembre 1995

sproporzionatamente restrittive alla libera circolazione delle professioni. Secondo la Commissione CE gli unici luoghi, per i quali è richiesta la presenza di guide specializzate sono: i musei e i monumenti storici.

L'articolo 3, comma V, del decreto legge 138/2011 convertito in legge 148/2011 ha disposto che l'accesso alla professione è libero, eventuali limitazioni sono possibili solo per ragioni di interesse pubblico.

Come ricorda la Corte Costituzionale (sentenza n. 179/2008), le finalità dell'intervento normativo sono quelle di "garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità sul territorio nazionale e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché assicurare ai consumatori finali migliori condizioni di accessibilità

all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale in conformità al principio comunitario della concorrenza e alle regole sancite dagli artt. 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea".

PROFESSIONI TURISTICHE NON PROTETTE - AMBITO NORMATIVO

Le professioni turistiche non protette in ambito normativo si **desumono dall'art. 33, comma quinto della Costituzione** il cui esercizio non è più sottoposto a restrizioni, ai sensi dell'articolo 33, comma V, del decreto legge 138/2011 convertito in legge 148/2011, sono tutte quelle professioni regolamentate dalle leggi regionali, che non sono disciplinate dalle leggi statali come quelle sulle guide alpine e maestri di sci.

"L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali". ...

"È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato".

DISCIPLINA NORMATIVA COMPARATA

STATO ITALIANO

LEGGE 24 dicembre 2012, n. 234

Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. (13G00003)

Art. 53 Parità di trattamento

1. Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione Europea.

DECRETO LEGISLATIVO 26 marzo 2010, n. 59

Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno. (10G0080)

Art. 24 (Parità di trattamento)

1. I cittadini italiani e i soggetti giuridici costituiti conformemente alla legislazione nazionale che sono stabiliti in Italia possono invocare l'applicazione delle disposizioni del presente titolo, nonché di quelle richiamate all'articolo 20, comma 3.

LEGGE 6 agosto 2013, n. 97

“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013. (13G00138)

Capo I Disposizioni in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi e in materia di diritto di stabilimento.

Art. 3

Disposizioni relative alla libera prestazione e all'esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte di cittadini dell'Unione europea. Caso EU Pilot 4277/12/MARK. 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.

(Caso EU Pilot 4277/12/MARK. Può la Commissione europea precisare quanto segue:

- 1) perché nell'ambito della procedura EU PILOT n. 4277/12/MARK ha applicato la direttiva servizi alla disciplina delle qualifiche professionali di guida turistica in Italia, le quali rientrano già nel campo di applicazione della direttiva 2005/36/CE?*
- 2) Non ritiene che la disciplina della guida turistica sia strettamente legata alla promozione e alla conservazione del patrimonio nazionale e non si debba quindi ammettere la deroga prevista dall'art. 10 della direttiva servizi?*
- 3) Vuole tenere conto della specificità delle guide turistiche rispetto agli accompagnatori turistici nell'ambito di applicazione della direttiva servizi 2006/123/CE?*

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 ne' 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 il 31 ottobre 2014 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, nonché, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, i requisiti necessari ad ottenere tale abilitazione e la disciplina del procedimento di rilascio.».

APPUNTO E RILIEVO *(L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'ambito dei compiti ad essa attribuiti dall'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, nella sua adunanza del 21 dicembre 2016, ha deliberato di segnalare le restrizioni ritiene che le citate previsioni contenute nel Decreto del 7 aprile 2015 e nel Decreto dell'11 dicembre 2015 non soddisfino il requisito di proporzionalità, atteso che non appaiono necessarie rispetto ad obiettivi di interesse generale connessi alla protezione del patrimonio storico e artistico, se si considera il numero decisamente significativo dei "siti di particolare interesse" inseriti nell'elenco ivi riportato. Al riguardo, si rammenta che, con parere motivato del 2004, la Commissione europea, nell'ambito di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano⁴, richiamando la sentenza della Corte di Giustizia n. C-180/89, aveva già valutato negativamente l'elenco di 2.500 "siti speciali" individuati dall'Italia, ritenendo che "l'entità e la portata dell'elenco italiano superi di gran lunga la portata dell'eccezione riconosciuta dalla Corte di giustizia e ne renda inefficace la sentenza nel merito". Come già evidenziato, l'elenco di cui al Decreto del 7 aprile 2015 comprende un numero ancor superiore di*

“siti speciali”. In ragione di tutto quanto sopra, l’Autorità ritiene che le modifiche introdotte con i citati Decreti Ministeriali del 7 aprile 2015 e dell’11 dicembre 2015 siano idonee a limitare ingiustificatamente l’attività delle guide turistiche e, pertanto, auspica che le osservazioni formulate possano indurre ad un riesame della materia da parte delle autorità competenti).

IL TAR - Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater) con sentenza n. 02831/2017 reg.prov.coll. n. 04787/2016 reg.ric. del 31 gennaio 2017 ha annullato i suddetti decreti.

La COMMISSIONE EUROPEA – Direzione generale del mercato interno e dei servizi – SERVIZI Libera circolazione delle professionisti – Bruxelles 3.4.2012 – Markt/E4/AV/th EU-Pilot 366212 EU- PILOT 366212/MARK-ITALY: Oggetto: Direttiva 2005/36/CE - Maestri di sci – Limitazione temporale della prestazione temporanea di servizi da parte dei maestri di sci di altri Stati membri dell’UE

La Commissione Europea, è stata informata che la Provincia Autonoma di Trento ha fissato, con disposizioni legislative provinciali, una limitazione temporale di 15 giorni non consecutivi, alla prestazione temporanea di servizi nel territorio provinciale da parte dei prestatori di altri Stati membri dell’UE. (Art. 27 bis Maestri di sci stranieri Legge provinciale 23 agosto 1993, n. 20 Titolo: Ordinamento della professione di guida alpina, di accompagnatore di territorio 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).

Ai sensi della direttiva 2005/36/CE gli Stati membri non possono limitare, ad un determinato periodo tassativo, la prestazione temporanea di servizi da parte dei prestatori, in questo caso i maestri di sci, provenienti da altri Stati dell’UE. La Commissione ricorda che è giurisprudenza costante della Corte di Giustizia Europea che occorre prendere in considerazione una serie di fattori nel determinare se una data prestazione di servizi abbia “carattere temporaneo”. La temporalità deve essere valutata, non soltanto in rapporto alla durata della prestazione, ma anche tenendo conto: della frequenza, periodicità o continuità di questa.

La corte ha interpretato il concetto di “prestazione di servizi” in senso lato, ai sensi del trattato, possono rientrare servizi di natura molto diversa, ivi compresi i servizi la cui prestazione si estende per un periodo di tempo prolungato, persino anni, o parimenti servizi che un operatore economico stabilito in uno Stato membro fornisce “in maniera più o meno frequente o regolare anche per un periodo di tempo prolungato, a persone stabilite in uno o più altri Stati membri.

Si rileva, quindi, che il diritto vigente dell'UE non permette di fissare limiti tassativi, né numerici, né di altro tipo, per determinare la soglia oltre la quale la prestazione di servizi non ha più carattere temporaneo. La fissazione per legge di soglie che circoscrivono la prestazione temporanea di servizi da parte dei professionisti - siano esse determinate in disposizioni legislative o regolamentari, di portata nazionale, regionale o provinciale – è incompatibile con il diritto dell'UE.

Allegato al D.lgs.n. 79/2011 “Codice del turismo”

Art. 6 (Definizione)

- 1. Sono professioni turistiche quelle attività, aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di ospitalità, assistenza, **accompagnamento e guida**, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati.*

LE PROFESSIONI TURISTICHE NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

DIRITTO DI STABILIMENTO - LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI

Base giuridica

Articoli 26 (mercato interno), da 49 a 55 (stabilimento) e da 56 a 62 (servizi) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Obiettivi

Le persone che esercitano attività indipendenti e i professionisti o le persone giuridiche ai sensi dell'articolo 54 del TFUE che operano legalmente in uno Stato membro possono: i) esercitare un'attività economica in un altro Stato membro su base stabile e continuativa (libertà di stabilimento: articolo 49 del TFUE); o ii) offrire e fornire i loro servizi in altri Stati membri su base temporanea pur restando nel loro paese d'origine (libera prestazione dei servizi: articolo 56 del TFUE). Ciò presuppone non soltanto l'abolizione di ogni discriminazione basata sulla nazionalità ma anche, al fine di poter veramente usufruire di tale libertà, l'adozione di misure volte a facilitarne l'esercizio, compresa l'armonizzazione delle norme nazionali di accesso o il loro riconoscimento reciproco.

PRINCIPI DI DERIVAZIONE COMUNITARIA - DIRITTO DI STABILIMENTO

art. 43 Trattato CE - Un professionista può stabilirsi in un altro Stato membro per svolgere un'attività professionale in modo stabile. La possibilità di stabilirsi è subordinata al riconoscimento della qualifica professionale, che può seguire uno dei tre regimi di riconoscimento previsti dalla Direttiva: (sistema generale, riconoscimento automatico, riconoscimento in base all'esperienza professionale).

PRINCIPI DI DERIVAZIONE COMUNITARIA LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI artt. 49-55 Trattato CE

La libera prestazione di servizi non pone la residenza permanente in un altro Stato membro. Anche per la libera prestazione di servizi deve essere applicato il principio della parità del trattamento nazionale: sono, quindi, nulle, non solo le clausole di nazionalità, ma anche le clausole di residenza e di stabilimento, che operano una discriminazione verso soggetti, che risiedono in uno stato. L'articolo 56 del trattato dell'Unione Europea prescrive, inoltre, il divieto di restrizioni alla libera prestazione di servizi, in altro stato membro, a tutti i cittadini dell'Unione Europea.

DECRETO LEGISLATIVO n. 206/2007 Attuazione della direttiva 2005/36/CE e della direttiva 2006/100/CE – In attuazione della legge di delegazione europea n. 11/2005

DECRETO LEGISLATIVO n. 15/2016 Attuazione della direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE - In attuazione della legge di delegazione europea n. 234/2012

Art. 29. Condizioni per il riconoscimento delle attività di cui alla Lista III dell'Allegato IV.

DIRETTORE TECNICO DI AGENZIA DI VIAGGI E TURISMO

Art. 30. Condizioni per il riconoscimento delle attività di cui alla Lista III dell'allegato IV.

GUIDE ACCOMPAGNATRICI ED INTERPRETI TURISTICI

Lista III

Direttive 64/222/CEE, 68/364/CEE, 68/368/CEE, 75/368/CEE, 75/369/CEE, 70/523/CEE e 82/470/CEE

- Ex 859 Servizi personali non classificati altrove escluse le attività dei massaggiatori sportivi e parasanitari e delle guide di montagna, raggruppate nel modo seguente:
- disinfezione e lotta contro gli animali nocivi,
 - locazione di vestiti e guardaroba,
 - agenzie matrimoniali e servizi analoghi,
 - attività a carattere divinatorio e congetturale,
 - servizi igienici ed attività connesse,
 - pompe funebri e manutenzione dei cimiteri,
 - guide accompagnatrici ed interpreti turistici.

DECRETO LEGISLATIVO n. 59/2010 Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (Professioni e imprese –Direttiva Bolkestein)

L'Unione europea obbliga gli stati membri a rimuovere qualsiasi ostacolo che, direttamente o indirettamente impedisca o intralci il completo esplicarsi dei principi attinenti la libera circolazione delle persone, di stabilimento e la libera prestazione dei servizi in ambito comunitario. L'applicazione di tali principi determina una serie di problemi con riferimento alla professione di guida turistica. I paesi appartenenti all'Unione europea esportatori di turismo (tradizionalmente quelli nordici) e quelli mediterranei che fanno del turismo uno dei punti di forza della propria economia sono entrati in contrasto, in diverse occasioni in relazione all'applicazione della disciplina dell'attività di guida turistica. La disciplina nazionale dei paesi mediterranei, è stata più volte oggetto di plurimi interventi e censure da parte degli organi comunitari. In tali pronunce veniva rilevato in materie di guide turistiche, le legislazioni nazionali davano luogo ad una indebita restrizione alla circolazione dei servizi in argomento.

CONCLUSIONI

IMPATTO DELLE POLITICHE COMUNITARIE SULLA LEGISLAZIONE DEGLI ENTI LOCALI IN MATERIA DI PROFESSIONI TURISTICHE

È fuor di dubbio la reciproca conciliabilità del diritto comunitario col decentramento delle competenze in materia di turismo. L'intervento comunitario è infatti rivolto alla costituzione di un contesto comune di norme che si rivolge essenzialmente e primariamente agli Stati membri nella loro interezza, ma a cui le specificità locali devono necessariamente uniformarsi. Va ricordato che molti paesi dell'Unione Europea non hanno mai disciplinato in merito alle professioni turistiche. (decreti legislativi n. 206/2007 e n. 15/2016 – In attuazione delle leggi delegazione europea nn. 11/2005 e 234/2012).

Per risolvere in modo esaustivo la discrasia tra le figure professionali non protette e recepire le disposizioni dell'Unione Europea che hanno, di fatto, unificato le figure professionali turistiche non protette, si ritiene inderogabile e immediata la stesura di una legge quadro che preveda una specifica regolamentazione attuativa che garantisca la parità di condizioni e divieto di discriminazione dei cittadini italiani nei confronti dei cittadini di altri stati dell'Unione Europea (art. 53 della l. 234/2012 e art. 24 del decreto legislativo n. 59/2010). Del resto la giurisprudenza di legittimità ha ribadisce che le regioni non possono legiferare in merito alle professioni in quanto si tratta di materia concorrente (Consiglio di Stato, sez. v, sentenza n. 5213/2020 del 26-8-2020).