

OSSERVAZIONI AI PDL S1921 E S2087

DISCIPLINA DELLA PROFESSIONE DI GUIDA TURISTICA

Spett.le X Commissione Permanente,

AssoGuide è una associazione professionale *ex lege* n. 4-2013 che si propone quale rappresentanza unitaria delle professioni turistiche di accompagnamento (Guide e Accompagnatori Turistici, Guide Ambientali Escursionistiche, Guide Sportive) ed ha elaborato un documento programmatico in cui riassume le linee guida per la riforma organica delle professioni turistiche di accompagnamento.

Avendo apprezzato la celerità con cui procedono i lavori ed in vista della redazione di un testo unificato dei PDL in esame, nell'interesse collettivo e dei professionisti che essa rappresenta, ritiene di sottoporre al Relatore ed alla Commissione le seguenti osservazioni.

Si ritiene utile ed opportuno trascrivere il "Manifesto" pubblicato sul sito <https://www.assoguide.org/index.php/2021/07/28/e-tempo-di-riformare-la-professione-di-guida-in-italia/> poiché in esso è già esplicitata e motivata una proposta di riforma organica della materia che pone al centro proprio la professione di guida turistica.

ASSOGUIDE

MANIFESTO PER

UNA RIFORMA ORGANICA DELLE PROFESSIONI TURISTICHE DI ACCOMPAGNAMENTO

PREMESSA

AssoGuide è una associazione professionale *ex art.* 2 della L. 4/2013 che unisce, sotto un'unica egida, le diverse professioni turistiche di accompagnamento e di promozione dei territori: Guide Turistiche, Guide Ambientali Escursionistiche, Accompagnatori Turistici e Guide in Ambito Sportivo.

Essa ha, tra le proprie finalità statutarie (art. 4), quella di *"riunire, organizzare e rappresentare tutti coloro che esercitano una professione di accompagnamento in ambito turistico"* e di *"perseguire il riconoscimento e la tutela, anche con legge nazionale, della professione e delle sue specializzazioni"*.

AssoGuide nasce al precipuo fine di promuovere una visione ed un approccio sinergico ed integrato alle professioni turistiche di accompagnamento e crede fermamente che tale impostazione sia imprescindibile anche per la pertinente legislazione di settore.

Con questo documento **AssoGuide** vuole quindi formalizzare la propria visione e la propria proposta per una riforma organica delle professioni turistiche di accompagnamento che sia conforme al vigente quadro legislativo complessivo e che risponda, al contempo, alle esigenze del mercato inteso sia come tutela del cliente/consumatore sia come strumento di promozione economica e del lavoro.

INQUADRAMENTO NORMATIVO

La legislazione e la giurisprudenza dell'Unione Europea hanno da tempo sancito il primato del principio di **libertà di esercizio delle attività economiche, anche professionali**, su ogni forma di regolamentazione/restrizione nazionale.

Tale primato è oggi esemplificato dalla Direttiva Europea n. 2018/968 sull'obbligatorietà del "test di proporzionalità" prima dell'adozione di nuove norme regolamentari e amministrative (o di disposizioni di modifica delle norme esistenti) che limitino l'accesso alle professioni regolamentate.

Con gli interventi legislativi in materia di professioni degli ultimi anni ed in particolare con il Decreto Legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 "*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni ...*", con la Legge 14 gennaio 2013, n. 4 "*Disposizioni in materia di professioni non organizzate*", con la l'art. 3 della legge 6 agosto 2013, n. 97 "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013*" lo Stato italiano ha recepito tale impostazione.

La giurisprudenza costituzionale ed amministrativa ha confermato e precisato i criteri applicativi di tale legislazione che possono così essere riassunti.

- Massima espansione ed applicazione dei principi di libera prestazione dei servizi, libertà di stabilimento, libertà di concorrenza;
- Possibile introduzione di vincoli al libero esercizio delle professioni solo per esigenze di protezione di interessi di pari rango;
- Adozione delle soluzioni che, a parità di efficacia, assicurano la minore contrazione della libertà economica (test di proporzionalità);

- Progressiva riduzione degli ordini professionali;
- Individuazione della Legge n. 4/2013 come legge regolatrice delle professioni non ordinistiche;
- Divieto, per le regioni, di introdurre vincoli alla libertà di iniziativa economica e, in assenza di una pertinente legislazione nazionale, di istituire o regolamentare le professioni;
- In aderenza alla Carta Costituzionale sono visti con favore gli interventi a sostegno delle professioni e le regioni rimangono i soggetti di riferimento per l'organizzazione e la gestione della formazione professionale

Per l'effetto il quadro normativo concernente le professioni turistiche è profondamente mutato ed impone oggi, nell'approcciare una riforma legislativa, un deciso salto culturale e di impostazione.

Riassumendo il legislatore Statale liberalizza l'esercizio delle professioni non ordinistiche ma allo stesso tempo **vede con favore interventi normativi di sostegno e promozione** alle stesse professioni.

In questa ottica debbono considerarsi opportuni interventi legislativi di ricognizione delle professioni turistiche esistenti e già affermate nella realtà socio economica nazionale e di sostegno e promozione delle stesse.

Alle associazioni professionali viene affidato il compito promuovere la qualificazione professionale degli associati e di garantire, di fronte agli utenti, il rispetto delle regole (art. 2 della L. 4/2013).

INQUADRAMENTO DI MERCATO

La rapidissima evoluzione del mercato turistico impone un continuo aggiornamento e riposizionamento degli operatori economici che si confrontano con tale comparto.

Non sfuggono a tale dinamica le professioni turistiche di accompagnamento che sono in continua evoluzione e che, nel post pandemia, dovranno essere in grado di esprimere, su scala globale, una spiccata capacità competitiva.

Il Mercato Unico Europeo, infatti, obbliga al confronto ed alla competizione diretta con tutti i professionisti dell'Unione ma la globalizzazione del turismo impone anche di essere attrattivi e saper fornire risposte al mercato extraeuropeo.

Occorre una visione prospettica che fornisca ai professionisti gli strumenti, anche normativi, per affrontare le sfide del futuro.

Al momento la tendenza del mercato è di un forte sviluppo del turismo esperienziale di tipo culturale, naturalistico e sportivo.

Si registra un fortissimo aumento della richiesta di attività all'aria aperta e di "servizi turistici integrati".

In questa ottica la frammentazione delle competenze e le barriere in ingresso all'esercizio delle professioni costituiscono un limite alla capacità concorrenziale e di offerta di servizi da parte dei professionisti.

Tali limiti, a loro volta, riducono fortemente la capacità di sopravvivenza professionale, soprattutto nei territori periferici e nelle zone rurali.

Già oggi, di fatto, le tre classiche professioni di accompagnamento (Guide Turistiche, Guida Ambientale Escursionistica e Accompagnatore Turistico) tendono a fondersi e confondersi e sono sempre di più i professionisti che forniscono congiuntamente servizi attinenti ai diversi profili professionali.

Sempre più pressante, poi, è l'esigenza di dare una risposta ed un inquadramento normativo alle guide in ambito sportivo cioè a chi svolge attività di accompagnamento turistico con l'utilizzo di strumenti e tecniche di derivazione sportiva (equiturismo, cicloturismo, canoa e rafting, sub, snorkeling e subacquea, ecc.).

LA PROPOSTA DI RIFORMA

AssoGuide ritiene che il tema della riforma delle professioni turistiche vada affrontato, necessariamente, **in modo organico**.

Avallare ed alimentare la frammentazione delle competenze vuol dire porre fuori mercato le guide italiane e depotenziare l'offerta turistica nazionale, a tutto vantaggio delle destinazioni estere, dei *tour operator* stranieri e delle loro guide.

Le "Guide italiane", invece, possono e devono svolgere un ruolo fondamentale per la crescita e la qualificazione del turismo nazionale e per la promozione dei territori, anche minori, dei quali sono spesso gli unici "ambasciatori".

Oggi tali professionalità rispondono alla richiesta di turismo culturale ed "outdoor" che appare come un settore strategico in costante e forte crescita e può svolgere la funzione di volano per l'occupazione.

La finalità è quella di preparare guide esperte a **garanzia e tutela dell'utente consumatore** e di disporre di un certo numero di professionisti particolarmente qualificati nelle specificità regionali.

La proposta di **AssoGuide** è la seguente:

✓ definizione una **piattaforma minima ed omogenea di formazione comune per tutte le professioni** turistiche di accompagnamento (in parte assimilabile a quella propria dell'odierno accompagnatore turistico).

✓ Sulla scorta della piattaforma formativa comune si andranno poi a definire le singole **specializzazioni** o **indirizzi** in ambito:

- culturale storico, monumentale, artistico (assimilabile all'odierna guida turistica);
- culturale escursionistico e ambientale (assimilabile all'odierna Guida Ambientale Escursionistica)
- culturale sportivo (assimilabile all'odierna Guida in Ambito Sportivo).

✓ Accesso alla professione tramite corsi ed esami.

✓ Requisiti e programmi per la formazione professionale di accesso alla professione definiti su base nazionale

✓ Realizzazione di corsi ed esami di competenza regionale (formazione extrascolastica).

✓ Aggiornamento professionale obbligatorio definito e realizzato, anche in base alle peculiarità regionali, in collaborazione con le Università e le associazioni professionali *ex lege* n. 4/2013

✓ Elenchi ricognitivi nazionali

✓ Norma transitoria per la regolarizzazione delle posizioni pregresse

A Cura dello Studio Legale Associato Berchicci, consulente giuridico di AssoGuide

Avv. Luca Berchicci



ANALISI DEI PDL S1921 E S2087

- *Definizione e oggetto della professione (ART 2)*

Per le motivazioni espresse nel “Manifesto” AssoGuide ritiene essenziale che le professioni di accompagnamento turistico vengano normate congiuntamente attraverso una *reductio ad unitatem* realizzabile con un **ampliamento della definizione e del profilo professionale di guida turistica ed una diversificazione specialistica delle sue competenze** negli ambiti (art. 2 in entrambi i DDL)

- culturale storico, monumentale, artistico (assimilabile all’odierna guida turistica);
- culturale escursionistico e ambientale (assimilabile all’odierna Guida Ambientale Escursionistica)
- culturale sportivo (assimilabile all’odierna Guida in Ambito Sportivo).

Al contrario, la normazione della sola professione di guida turistica, senza adeguata integrazione con le altre professionalità di accompagnamento turistico (Accompagnatori, Guide Ambientali Escursionistiche, guide Sportive) rischia di reiterare ed accentuare la confusione ed i conflitti tra professioni a danno dei clienti/consumatori e dei professionisti stessi.

Tale rischio risulta evidente e concreto, in particolare, nella scrittura dell’art. 2 del DDL 2087 che contiene espliciti riferimenti ai beni ed al patrimonio paesaggistico ed ambientale, ai siti UNESCO, alle caratteristiche, agli aspetti ed ai valori ... paesaggistici e naturali (art. 2, comma 3 e 4) in tal modo andando a creare un **conflitto con la professione di Guida Ambientale Escursionistica**; professione attualmente esercitata in Italia, in via esclusiva o sussidiaria, da un numero di professionisti stimabile in almeno 7.000 unità.

- *Esercizio della professione - Professione di guida turistica (ART. 3)*

AssoGuide concorda nella previsione di **esame nazionale** abilitativo a seguito di corsi con programmi formativi uniformi a livello nazionale.

Ritiene però che i requisiti di accesso e partecipazione debbano essere definiti per legge e non possano essere delegati ad un decreto ministeriale.

AssoGuide esprime altresì contrarietà alla previsione di “*ambiti territoriali di specializzazione*” nella misura in cui vengono intesi come preclusivi all’esercizio della professione per i professionisti non specializzati (DDL 1921).

AssoGuide esprime **ferma contrarietà alla reintroduzione di limiti territoriali** per le abilitazioni e/o le prestazioni professionali delle guide italiane perché, oltre ai problemi di compatibilità con la normativa comunitaria, ciò determinerebbe una rilevante **perdita di capacità concorrenziale delle Guide Italiane** rispetto al mercato internazionale (DDL 2087).

In ogni caso tale limitazione realizzerebbe una palese discriminazione alla rovescia dei professionisti italiani rispetto agli omologhi comunitari ammessi ad esercitare, anche solo temporaneamente ed occasionalmente, su tutto il territorio nazionale.

Rispetto a tali limitazioni, poi, difetta il test di proporzionalità imposto dalla **direttiva europea 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio** e dal Dlgs n. 142/2020.

Come per ogni professione intellettuale la qualità della prestazione professionale si ottiene attraverso una adeguata formazione/selezione in ingresso e la previsione dell'obbligo di formazione continua ed attraverso la introduzione dei sistemi di controllo e verifica per il tramite dei Codici di Condotta o Codici Deontologici.

- ***Elenco nazionale - Elenco nazionale delle guide turistiche (ART. 4)***

AssoGuide concorda nella creazione di un elenco nazionale delle Guide, ferme le precedenti considerazioni sulle limitazioni territoriali.

Rileva però che l'esercizio della professione non può essere subordinato ad un adempimento amministrativo quale l'iscrizione all'elenco senza che siano previsti meccanismi di compensazione di eventuali ritardi o inefficienza dell'amministrazione competente. Andrebbe pertanto previsto quanto meno un silenzio assenso rispetto alla data di presentazione della domanda.

Rispetto al DDL 2087 si rileva che la previsione di requisiti per l'iscrizione all'elenco nazionale appare in palese conflitto con i requisiti necessari per l'accesso alla professione. Le due condizioni devono necessariamente coincidere.

- ***Formazione (art. 5 DDL 1921)***

Si ribadisce quanto detto a proposito delle limitazioni territoriali.

AssoGuide rileva che i corsi, oltre al contenuto culturale cioè di conoscenza del patrimonio oggetto di divulgazione, dovrebbero prevedere specifici moduli sulla didattica e la tecnica di conduzione cioè di conoscenza del come accompagnare, spiegare, divulgare il patrimonio.

- **Accesso alla professione da parte di cittadini di un altro Stato membro dell'Unione europea (art 6 DDL 1921)**

Come detto tale previsione realizza una discriminazione alla rovescia dei professionisti italiani a cui, rispetto agli omologhi comunitari, vengono imposte limitazioni territoriali senza eccezione alcuna.

- **Esame di abilitazione - Corsi di formazione (art. 5 e 6 DDL 2087)**

Si ribadisce quanto detto a proposito delle limitazioni territoriali.

I corsi, oltre al contenuto culturale cioè di conoscenza del patrimonio oggetto di divulgazione, dovrebbero prevedere specifici moduli sulla didattica e la tecnica di conduzione cioè di conoscenza del come accompagnare, spiegare, divulgare il patrimonio.

La previsione di requisiti di accesso all'esame appare in palese conflitto con i requisiti necessari per l'accesso alla professione. Inoltre tali requisiti, integrando i requisiti per l'esercizio della professione debbono essere stabiliti per legge e non possono essere oggetto di delega ad un decreto ministeriale.

- **Art. 7 – 8 – 9 DDL 2087**

Nulla da rilevare

- **Divieti e sanzioni - Art. 10 DDL 2087**

L'introduzione di un illecito penale atipico e la previsione della punibilità ex art. 348 c.p. dell'esercizio abusivo della professione di Guida Turistica appare eccessivo ed è probabilmente incostituzionale siccome la norma codicistica deve considerarsi riferita alle professioni ordinistiche.