



FEDERAZIONE ITALIANA GUIDE TURISTICHE, ACCOMPAGNATORI ED INTERPRETI

Commissione X Camera dei Deputati

A.C. 1698 - Delega al Governo in materia di turismo

Audizione informale del 28 maggio 2019

Memoria

Il disegno di legge A.C. 1698 demanda il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di turismo, prevedendo principi e criteri direttivi cui il legislatore si dovrà attenere nell'esercizio della delega.

FEDERAGIT Confesercenti – associazione tra le maggiormente rappresentative della categoria a livello nazionale - esprime apprezzamento per il lavoro svolto con l'intento di realizzare, finalmente, un'operazione di riassetto normativo nella materia del turismo.

La scrivente Federazione rileva, infatti, che il turismo da tempo necessitava di un intervento del legislatore, anche a seguito della sentenza n. 80/2012 della Corte Costituzionale che ha fatto perdere ogni caratteristica di sistematicità ed esaustività al Codice del Turismo – tentativo non riuscito di mettere ordine nella materia – lasciando di fatto ampi spazi di vuoto normativo.

In generale e come premessa, in considerazione dell'alta vocazione turistica dell'Italia, si ritiene urgente rilanciare il turismo, settore strategico anche per lo sviluppo economico e occupazionale del Paese, elaborando, in un'ottica di medio-lungo periodo, delle efficaci politiche strutturali nazionali in favore del comparto. A tal fine si ritiene prioritario ed essenziale istituire un Ministero con competenze specifiche e con risorse adeguate a sostenere le politiche di sviluppo del settore.

In particolare, il Ministero dovrebbe occuparsi del governo del turismo *incoming*, un fenomeno in crescita nel nostro Paese, che vede il coinvolgimento di **operatori turistici esteri** e soprattutto di **piattaforme online con sede anche fuori dalla U.E.**, che erogano servizi in Italia organizzando l'offerta turistica con un forte impatto sul tessuto sociale delle nostre destinazioni turistiche e sul patrimonio storico artistico e paesaggistico italiano.

Non è quindi più rinviabile la regolamentazione del **fenomeno dell'intermediazione turistica online con destinazione l'Italia, a fine di tutelare gli interessi del nostro Paese anche sotto il profilo fiscale oltre quello della concorrenza sleale nei confronti degli operatori e dei professionisti che operano regolarmente.**

Relativamente al progetto di legge oggetto della presente audizione, si riportano di seguito le osservazioni di dettaglio e le proposte di FEDERAGIT Confesercenti con riguardo ai contenuti del provvedimento in esame che incidono sulla disciplina delle professioni turistiche, ed in particolare delle guide turistiche e degli accompagnatori turistici.

Seguendo l'ordine sistematico del disegno di legge si rileva quanto segue:

➤ **Art. 1, comma 1:**

La scrivente federazione sottolinea l'urgenza di un intervento normativo nella materia delle professioni turistiche, e in particolare delle guide turistiche, data l'attuale situazione caratterizzata da profonde lacune a livello di legislazione nazionale e di regolamentazioni molto differenziate tra loro a livello regionale, con una notevole incoerenza tra i livelli normativi e ripercussioni negative sia per i professionisti che per i consumatori.

A fronte di tale urgenza, si rileva che il termine di due anni previsto per l'adozione dei decreti delegati ci sembra eccessivamente lungo e tale da vanificare l'efficacia dell'intervento normativo, in una situazione che richiederebbe invece un'azione immediata.

Pertanto si propone di ridurre il termine di cui al comma in esame, almeno per ciò che riguarda il decreto delegato che avrà ad oggetto la disciplina delle professioni turistiche, a **sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega.**

➤ **Art. 1, comma 2, lett. a):**

Si condivide l'organizzazione delle disposizioni per settori omogenei e specifiche attività, nell'ambito della revisione del Codice del Turismo, che a seguito degli interventi del Giudice di legittimità, che ne ha annullato numerose disposizioni, ha perso la caratteristica di sistematica riorganizzazione e "codificazione" della materia turismo che ne aveva ispirato l'adozione.

Si fa presente che – data l'urgenza, più volte sottolineata, di un intervento normativo in tema di professione di guida turistica – sarebbe auspicabile l'emanazione di un atto avente forza di legge in tempi più brevi, il cui contenuto potrebbe poi essere inserito nel Codice del Turismo in fase di adempimento della delega in esame.

➤ **Art. 1, comma 2, lett. b), c), d), e), f):**

Si condividono in generale gli obiettivi di semplificazione, formale e sostanziale, normativa e burocratica inseriti tra i criteri direttivi cui si dovrà attenere il legislatore delegato, in considerazione dell'impatto che tali aspetti hanno sull'attività delle professioni turistiche.

➤ **Art. 1, comma 2, lett. G), n. 1:**

L'esigenza di armonizzazione tra normativa nazionale e diritto europeo è particolarmente urgente nella materia delle guide turistiche: come è noto è stata aperta da parte dell'UE una procedura di pre-infrazione (EU Pilot 4277/12/MARK) nei confronti dello Stato italiano sul presupposto che la disciplina della professione di guida turistica rientri nell'ambito della Direttiva Bolkestein. Al riguardo la scrivente Federazione ha sempre espresso disaccordo, illustrando nelle opportune sedi le motivazioni per cui **l'attività delle guide turistiche rientrerebbe invece nell'ambito di applicazione della Direttiva sulle professioni (Direttiva 2005/36/CE e ss.mm.ii.) e non della Direttiva 2006/123/CE.** Il riordino della normativa sulle professioni turistiche potrebbe essere la sede in cui chiarire definitivamente la questione.

Nel dossier sul disegno di legge delega si legge che *«Appare opportuno chiarire se il termine "riordino" attribuisca al legislatore un mero compito di ricognizione e sistematizzazione della normativa in materia. Nel caso si intenda, invece, attribuire al*

legislatore delegato il compito di innovare tale disciplina, sarebbe necessario delineare i relativi principi e criteri direttivi.»

Al riguardo ci preme rilevare che attualmente la disciplina relativa alle professioni turistiche è fortemente lacunosa e frammentaria, onde non sarà possibile per il legislatore delegato attuare un'opera di mera ricognizione della normativa esistente, ma sarà necessario un intervento fortemente innovativo, diretto colmare il vuoto normativo esistente.

Ne deriva la **necessità che il disegno di legge in esame preveda espressamente i principi e i criteri direttivi cui il legislatore delegato dovrà adeguarsi**, al fine di evitare successive censure di legittimità da parte della Consulta per eccesso di delega.

Per ciò che riguarda, invece, la competenza statale in materia di professioni turistiche, si ritiene che non possano sorgere dubbi di legittimità costituzionale. La Corte costituzionale ha, infatti, chiarito che la disciplina delle professioni turistiche non rientra nella materia turismo, ma nella materia professioni che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., costituisce competenza legislativa concorrente: spetta, pertanto, alla legislazione dello Stato determinare i principi fondamentali che le regioni dovranno rispettare nell'esercizio della loro potestà legislativa.

In particolare, come si può leggere anche nel Dossier allegato al DdL in esame, la Consulta ha statuito che *“la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale”* (cfr., in tal senso, le sentenze della Corte costituzionale n. 424 del 2005, n. 40 del 2006, n. 300 del 2007, n. 93 del 2008, n. 138 del 2009, n. 98 del 2013 e n.178 del 2014).

Sulla base delle precedenti considerazioni, si ritiene che la delega al governo dovrebbe riguardare l'adozione di un **decreto legislativo ad hoc per la regolamentazione delle professioni turistiche**. Il provvedimento delegato dovrebbe contenere – in coerenza con le pronunce della Corte Costituzionale – l'individuazione delle figure professionali, la definizione delle competenze e degli ambiti di esercizio e l'indicazione dei requisiti e delle procedure di accesso alla professione.

Al riguardo si fa presente che a livello regionale sono state nel tempo create nuove figure professionali che non trovano riscontro in disposizioni nazionali. Sarebbe pertanto opportuno, nel rispetto della competenza legislativa statale, che tali figure fossero disciplinate dal legislatore nazionale, tramite un intervento di armonizzazione delle disposizioni locali.

Nell'ambito dell'operazione di riordino della normativa in materia di professioni turistiche, è fondamentale che il Legislatore ribadisca che **tutte le prestazioni offerte – anche tramite siti web, portali telematici, app e simili – devono essere effettuate da professionisti abilitati, iscritti nel relativo elenco nazionale, secondo la disciplina di settore**. In particolare, è importante chiarire che **nei musei, gallerie, siti archeologici, ecc., possono operare soltanto guide abilitate**, regolarmente iscritte nell'albo nazionale tenuto presso il Ministero competente.

Infine, si propone di istituire anche per le professioni turistiche il **codice identificativo nazionale (CIN)** di cui all'art. 1, comma 2, lett. g), n. 3) del disegno di legge, nella prospettiva di ottenere maggiore trasparenza e di contrastare l'abusivismo, facilitando le operazioni di controllo da parte degli organi preposti.

Si ritiene necessario esplicitare, nella norma di delega ed in quella delegata che, ogni modifica legislativa relativa alle professioni turistiche preveda, in ogni fase dell'iter, il **coinvolgimento delle organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale**.

Tutto ciò premesso, la scrivente presenta alcune proposte per l'elaborazione dei principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega in tema di professioni turistiche, con riguardo alle figure professionali rappresentate dalla nostra Federazione.

1. GUIDA TURISTICA.

a) Abrogazione dell'art. 3 della Legge n. 97/2013.

Tale disposizione fu emanata al fine di evitare la procedura di pre-infrazione EU Pilot 4277/12/MARK. Com'è noto tale procedura d'infrazione si basa sulla presunta violazione della **Direttiva 2006/123/CE** (che dà attuazione agli artt. 43, 45 e 49 del Trattato) sulla libertà di circolazione dei servizi che, tuttavia, **non è applicabile al caso delle guide turistiche**. La Commissione avrebbe dovuto prendere in considerazione invece alla Direttiva sulle "Professioni" (la Direttiva 2005/36/CE, come modificata dalla Direttiva 2013/55/UE sul "Riconoscimento delle qualifiche professionali") idonea a regolare l'attività di guida turistica.

La stessa Direttiva Servizi al Considerando n. 31 chiarisce che: "La presente Direttiva è coerente con la Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e non pregiudica tale Direttiva"; nel successivo art. 3 si prevede che se vi sono disposizioni confliggenti con quelle di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici dell'accesso a un'attività di servizi o dell'esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, questi ultimi prevalgono e, tra gli "atti comunitari" da ritenersi prevalenti sulla Direttiva 2006/123/CE, è espressamente menzionata proprio la Direttiva 2005/36/CE.

b) Definizione di guida turistica coerente agli standard CEN (Norma EN 15565 del 2008):

Si propone la seguente definizione: "E' guida turistica il professionista abilitato ad illustrare ed interpretare nel corso di visite in luogo, aventi finalità turistiche e didattiche, a favore di persone singole o di gruppi, i beni culturali, materiali e immateriali, che costituiscono il patrimonio storico, culturale, architettonico, artistico, monumentale, religioso, archeologico, enogastronomico e paesaggistico del territorio e degli istituti e luoghi della cultura, di cui agli articoli n. 10 e n. 101 del D.lgs. n.42/2004. La guida turistica valorizza il patrimonio culturale, ne tutela la corretta e aggiornata divulgazione e contribuisce alla sensibilizzazione e all'educazione dei visitatori al rispetto dei beni e dei luoghi visitati".

c) Disciplina dell'accesso alla professione tramite un esame di abilitazione nazionale.

L'accesso alla professione di guida turistica avviene attraverso il superamento di un esame di Stato da indire con bando pubblico.

- Definizione dei requisiti di accesso e partecipazione all'esame, stante il requisito minimo del diploma di laurea triennale.
- Regolamentazione dell'esame scritto e orale (con esclusione di domande a risposta multipla), che si dovrà svolgere, con cadenza annuale, nelle medesime date (un giorno per lo scritto e un giorno per l'orale) presso tutti i capoluoghi di regione.

- Disciplina della composizione delle commissioni d'esame (una commissione nazionale per l'elaborazione delle domande e 20 commissioni regionali)
- Le domande dell'esame sono elaborate da una commissione nazionale e sono inviate presso le sedi di esame con le seguenti modalità:
 - I. Domande, uguali per tutte le sedi d'esame, relative a competenze generali (es. legislazione turistica, elementi generali di storia, di storia dell'arte italiana, geografia, ecc.) e relative a competenze linguistiche: sono inviate in busta chiusa a tutte le sedi d'esame presso i capoluoghi di regione.
 - II. Domande, diverse per ogni regione, su competenze specifiche su base regionale: sono inserite in 20 buste chiuse, diverse per ogni Regione e inviate rispettivamente a ciascuna sede d'esame presso il capoluogo della regione.

I candidati possono scegliere di sostenere l'esame nella regione che preferiscono, senza alcun vincolo di residenza. Dopo aver ottenuto l'abilitazione, possono aggiungere ulteriori competenze sostenendo l'esame in altre regioni, senza dovere ripetere la parte generale.

- d) **Competenza:** la guida turistica esercita la professione nella regione dove ha ottenuto l'abilitazione e nelle ulteriori regioni per le quali ha sostenuto gli esami integrativi, salva l'individuazione di eventuali aree omogenee di competenza di più regioni, concordate tra le regioni stesse (ad esempio Lago di Garda e Dolomiti).
- e) **Istituzione di un elenco nazionale delle guide turistiche abilitate, tenuto presso il ministero competente,** con l'indicazione delle lingue straniere oggetto dell'esame, delle competenze specifiche della regione dove è stata ottenuta l'abilitazione, nonché delle ulteriori competenze specifiche ottenute tramite il superamento di esami integrativi presso altre regioni
- f) **Disciplina del regime di libera prestazione di servizi e del diritto di stabilimento da parte dei cittadini europei** abilitati allo svolgimento delle attività di guida turistica in un altro Stato membro, in conformità a quanto previsto dalla direttiva europea 2005/36/CE e ss.mm.ii. e dal D.lgs. n. 206/2007, come modificato dal D.lgs. n. 15/2016.
- g) **Disciplina transitoria che riconosca alle guide già abilitate l'iscrizione di diritto all'elenco nazionale, con l'indicazione delle competenze specifiche della regione dove hanno sostenuto l'esame di abilitazione.**

2. ACCOMPAGNATORE TURISTICO.

- a) **La definizione di accompagnatore turistico deve essere coerente agli standard CEN**

Si propone la seguente definizione: *“L'Accompagnatore Turistico conduce e supervisiona lo svolgimento del viaggio per conto del tour operator, accompagnando singoli o gruppi in territorio nazionale e internazionale e fornendo informazioni pratiche e notizie di interesse turistico sulle zone di transito, assicurando il compimento del programma, salvo quanto di competenza delle guide turistiche.”*

Valentina Grandi
PRESIDENTE FEDERAGIT CONFESERCENTI