

La L. n. 190/2023 e la nuova disciplina della professione di guida turistica (ormai definitivamente solo) “nazionale”: un bicchiere “mezzo pieno”

Law n. 190/2023 and the new regulation of the (definitively only “national”) tourist guide profession: a “glass half full”

di Luca Righi

ABSTRACT: Dopo più di dieci anni di sostanziale inerzia da quando, la “Legge europea del 2013”, con il dichiarato intento di evitare l’apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea, ha istituito la figura della “guida turistica nazionale”, gli obblighi assunti dall’Italia per l’ottenimento dei finanziamenti europei del programma Next Generation EU hanno rappresentato la spinta decisiva perché il legislatore statale colmasse con la L. n. 190/2023 il “vuoto normativo” apertosi nella disciplina della professione di guida turistica per effetto delle complesse e contraddittorie vicende normative e giudiziarie che l’hanno riguardata. Il fatto che si abbia finalmente una legge statale dedicata alla disciplina della professione di guida turistica rappresenta di per sé un enorme passo avanti rispetto alla situazione precedente e dovrebbe indurre a vedere comunque il “bicchiere mezzo pieno”. Tuttavia, per diversi aspetti “il bicchiere deve ancora essere riempito” per poter esprimere una valutazione compiuta sulle prospettive dell’assetto della professione previsto dalla nuova disciplina, che ha comunque segnato il definitivo abbandono da parte dell’ordinamento italiano della visione della guida turistica come figura professionale “necessariamente specializzata”. Il legislatore ha infatti scelto di rinviare le scelte relative a diversi dei punti più delicati e potenzialmente più controversi della disciplina delle guide turistiche, ricorrendo al meccanismo del rinvio a molteplici decreti ministeriali attuativi. Il fatto che a questi decreti siano stati rimessi aspetti essenziali per poter rendere effettivamente operativa la disciplina legislativa - dalla compiuta regolamentazione dell’esame di abilitazione (art. 4), all’istituzione dell’“elenco nazionale” (art. 5), sino alla definizione degli “ambiti” e delle modalità di acquisizione delle “specializzazioni, tematiche e territoriali” acquisibili dalle “guide nazionali”(art. 7) e alla definizione delle modalità di esercizio delle funzioni di controllo (art. 12) - ed altri che toccano “nervi scoperti”- come quelli relativi all’individuazione ed all’accertamento delle “condizioni alle quali ... possa essere considerata temporanea e occasionale” la prestazione in regime di libera circolazione delle “guide europee” (art. 6) – finisce comunque per ritardare ulteriormente sino all’emanazione degli stessi decreti la situazione attuale e l’auspicata ripartenza del settore in un quadro di ritrovata stabilità.

ABSTRACT. After more than ten years of substantial inertia since the "European Law of 2013", with the declared intent of avoiding an infringement procedure by the European Commission, was said to have established the figure of the "national tourist guide, the obligations undertaken by Italy to obtain

European funds of the Next Generation EU program have given for the State legislator the decisive push to fill the "regulatory gap" that had opened up in the regulation of the tourist guide profession as a result of the complex and contradictory evolution of its discipline. The mere fact that we finally have a State law for the tourist guides represents in itself a huge step forward compared to the previous situation, and should lead us to see "a glass half full". However, "the glass still needs to be filled" in order to completely assess the prospects of the new structure of the profession, which signifies Italy's legal system's definitive move away from viewing tourist guides as "necessarily specialized" professionals. The legislator has in fact deferred choices on several sensitive and potentially contentious of tourist guide regulation, including some of those regarding the qualification exam (art. 4), the creation of the "national register" of tourist guides" (art. 5), the definition of their "thematic and territorial specializations" (art. 7), the complete discipline of the control functions (art. 12), and the conditions under which the exercise of the profession by "UE guides" can be considered "temporary and occasional" and undertaken under the "right of free movement". The fact that without them the new law can't be effectively operational extends the current situation of uncertainty, furtherly delaying, until the decrees are issued, the sector's revitalization and newfound stability.

1.Premessa: la L. n. 190/2023 e la precedente situazione ultradecennale di "vuoto" normativo in materia di guide turistiche

C'è voluta la necessità di adempiere agli obblighi assunti con il PNRR come condizione per ottenere gli ingenti finanziamenti messi a disposizione del nostro Paese dall'U.E. nell'ambito del programma *Next Generation EU* perché - dopo più di dieci anni di totale inerzia da quando, con la "Legge europea del 2013"¹ e con il dichiarato intento di evitare l'apertura di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea², si è ritenuto³ fosse stata istituita la figura della "guida nazionale" - il legislatore statale colmasse il "vuoto normativo" apertosi nella disciplina della professione di guida turistica per effetto delle complesse e contraddittorie vicende normative e giudiziarie succedutesi in

1 Art. 3, L. 6 agosto 2013, n. 97 recante "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E. - Legge europea 2013*"!

2 Nei confronti dell'Italia era stata infatti aperta la procedura di pre-infrazione *EU Pilot 4277/12/MARK* in relazione alla presunta violazione dei principi di libera circolazione di cui all'art. 46 del Trattato UE, nonché degli obblighi imposti dalla c.d. "direttiva servizi" (2006/123/CE) quanto alla disciplina della professione di guida turistica.

3 Che fosse sufficiente la semplice affermazione della valenza "nazionale" dell'abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica, in assenza di qualunque altra disposizione attuativa e di una qualunque disciplina transitoria, per determinare automaticamente la creazione della "guida nazionale" e la possibilità che abilitazioni rilasciate sino a quel momento dalle Regioni sulla base di disciplina differenziate che presupponevano un ambito di esercizio limitato al territorio (*rectius*: patrimonio culturale) regionale e più spesso provinciale, avrebbe dovuto essere seriamente dubitato, come si dirà più avanti.

materia⁴. La crisi del settore si è avviata, a ben vedere, fin dai primi anni Novanta del secolo scorso. E' da allora che l'assetto delle professioni turistiche derivante dalla "prima legge quadro sul turismo" n. 217/1983 ha iniziato dapprima a "scricchiolare" per effetto dei primi colpi infertigli a livello comunitario dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia⁵ e poi è venuto definitivamente meno con la riforma costituzionale del Titolo V all'inizio del Duemila. Il combinato disposto delle tensioni tra spinte "liberalizzatrici", più o meno fondatamente giustificate dalla necessità di dare attuazione ai principi euro-unitari di libera circolazione, e resistenze "conservatrici" della struttura tradizionale della professione, connotata dal suo carattere "territorialmente limitato", da un lato; del precario e difficile equilibrio⁶ dell'intera materia turismo, dall'altro, e del conseguente "tiro alla fune"⁷ tra Stato e Regioni determinato dalla frettolosa e complessivamente mal congegnata riforma costituzionale che si è riverberato negativamente anche sul tentativo di sostituire la L. n. 217/1983 - dopo un primo maldestro tentativo di "nuova legge-quadro"⁸ approvata nell'imminenza dell'entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale delle autonomie e di dubbia compatibilità con la stessa⁹ - con un Codice del Turismo¹⁰

4 Per una attenta ricostruzione di tali vicende, CAVALIERE, *Gli incerti confini della disciplina giuridica della professione di guida turistica tra diritto dell'Unione Europea e ordinamento nazionale*, in *Dir. Pubbl. europeo Rassegna Online*, n.1/2017. Efficace anche la sintesi di MENEGUS, *Regioni e guide turistiche: verso l'attesa riforma ordinamentale prevista nel PNRR*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3/2021 (<https://www.osservatoriosullefonti.it>).

5 Ci si riferisce alle ben note sentenze dei primi anni Novanta emesse in relazione alle discipline della professione di guida turistica in Italia, Belgio, Grecia e Spagna (Corte Giust. CE sentt. 26 febbraio 1991, in causa C-180-89, in causa C 154-89 e in causa C-198/89 e sent. 22 marzo 1994, in causa C-375-92), in cui la Corte ha affermato che tali discipline nazionali, subordinando la possibilità di svolgere l'attività di guida turistica al possesso di un'abilitazione e all'iscrizione di un albo o elenco costituivano un'indebita restrizione alla libera circolazione dei relativi servizi. Le pronunce in questione, peraltro (aspetto questo meno "enfaticizzato" di quello precedente, ma che avrebbe dovuto essere considerato ugualmente importante), non avevano per questo escluso in maniera assoluta la possibilità che gli Stati membri potessero assoggettare l'attività di guida turistica alla verifica del possesso di una specifica qualificazione preventivamente accertata dalle autorità amministrative, a condizione che ciò corrispondesse in maniera "proporzionata" alla necessità di protezione di "esigenze imperative di carattere generale", tra cui erano state espressamente incluse anche quelle connesse alla corretta diffusione della conoscenza del proprio patrimonio storico-artistico nazionale.

6 RIGHI, *Il <precario equilibrio del turismo nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni>*, in *Dir. Tur.*, 2003, p. 127 e ss.. V. anche TUBERTINI, *Il turismo tra Stato, Regione ed enti locali: la ricerca di un difficile equilibrio delle competenze*, in *Le istituzioni del Federalismo*, suppl. 1/2007, p. 21 e ss.; LOSAVIO, *La fragile residualità della materia "turismo": un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in *Rivista giuridica on-line - ISSiRFA - CNR*, n. 2/2020; MALO, *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale* (nota a Corte Cost. n. 214/2006), in *Le Regioni*, 2007, p. 101 e ss.; CANTISANI, *Rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale in materia di turismo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2016.

7 RIGHI, *Il turismo nel "tiro alla fune" Stato-Regioni: la ridondanza dell'eccesso di delega dimezza il codice*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2012, p. 29 e ss.

8 Si tratta della "Riforma della legislazione nazionale del turismo" di cui alla L. 29 marzo 2001, n. 135, entrata in vigore nel maggio dello stesso anno, sei mesi prima della riforma costituzionale del Titolo V, poi abrogata appunto dal Codice del Turismo intervenuto nel 2011. Si veda RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista (Commento a legge 29 marzo 2001, n. 135)*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2001, p. 1195 e ss.

9 La legge fu subito impugnata da diverse Regioni, sia pur ovviamente sulla base dell'originario assetto del riparto costituzionale di competenze che ancora essa presupponeva, con ricorsi che non trovarono però l'accoglimento da parte della Corte Costituzionale (sent. 5 giugno 2003, n. 197 commentata da MELONI, *La legge quadro non minaccia la competenza piena delle Regioni in materia turismo*, in *Dir. Tur.*, 2003, p. 168 e da SABBIONI, *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi dei parametri sia vigente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, 6, p. 1284 ss.). Per ciò che riguarda specificamente le professioni turistiche, le critiche maggiori (v. MALO, *L'insostenibile pesantezza della disciplina concordata*, in *Dir. Tur.*, 2003, p. 73 e ss. nonché *Baricentro regionale in materia di*

che ha finito a sua volta per essere per gran parte travolto dall'intervento della Corte Costituzionale¹¹, ha determinato una sostanziale "paralisi" nell'intero settore delle professioni turistiche¹².

A dire il vero, una tra le poche norme del Codice non cadute sotto la scure della Corte era stato proprio l'art. 6 che conteneva una generica definizione delle professioni turistiche¹³, nel cui ambito la menzione dei servizi "di accompagnamento e guida" ha costituito da quel momento - con l'abrogazione sia della L. n. 135/2001 che del "Bersani bis"¹⁴ - l'unico labile, quanto ambiguo, riferimento normativo rimasto nella disciplina statale alla guida turistica. Mancava tuttavia sia qualunque definizione compiuta della relativa professione e del suo ambito di attività, sia dei requisiti per il suo esercizio, che non fossero quelli previsti nella legislazione regionale. Gran parte di questa faceva però ancora riferimento all'art. 11 della "prima legge-quadro" del 1983, per cui, rimasta "orfana" della "cornice" statale, non poteva più costituire una base idonea per la relativa regolamentazione, né per la sua necessaria evoluzione. La prevalenza del carattere funzionale dell'attività su quello dell'ambito in cui essa si svolge, costantemente affermata con riferimento anche alle professioni turistiche da parte del Giudice delle Leggi a partire dal 2008¹⁵, ha infatti avuto come conseguenza la riconduzione della relativa disciplina alla materia concorrente delle "professioni" e

turismo: teoria e prassi, in *Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR* e in AA.VV. *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa*, Milano, 2008, nonché RIGHI, *Il precario equilibrio...*, cit., p. 136-138) si erano appuntate sulla "delegificazione dei principi fondamentali" che essa operava, rinviando ad un DPCM, da adottarsi previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni-Province autonome ed effettivamente intervenuto in data 13 settembre 2002, la "definizione dei requisiti e delle modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche per le quali si ravvisa la necessità di profili omogenei ed uniformi, con particolare riferimento alle nuove professionalità emergenti nel settore". La fondatezza di tali critiche era stata poi sostanzialmente confermata dal Consiglio di Stato che, con il parere (sez. I, 3 dicembre 2003, n. 3165) reso sul ricorso straordinario da un'associazione di categoria delle guide turistiche contro il DPCM in questione, ne dichiarò l'illegittimità per le parti relative alla definizione dei requisiti e dei criteri uniformi relativi alla disciplina di questa professione, in quanto si risolvevano in una "delega in bianco" alle Regioni al cui accordo (senza "intesa con lo Stato") questa veniva rimessa. V. MALO, *L'annullamento del DPR (rectius DPCM) 13 settembre 2002 per la parte relativa alle guide turistiche*, in *Dir. Tur.*, p. 272 e ss..

10 D.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, su cui in generale v. SOLVEIG COGLIANI-GOLA-SANDULLI-SANTAGATA (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, Giappichelli, 2012 e GORLA, *Il nuovo codice del turismo*, Napoli, 2011.

11 Sent. 5 aprile 2012, n. 80 su cui RIGHI, *Il turismo nel "tiro alla fune"...*, cit. e TRIPODI, *Il codice del turismo dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 80/2012*, in *Disc. del comm. e serv.*, n. 2/2012, p. 59 e ss..

12 Sulle professioni turistiche in generale e l'evoluzione della loro disciplina v. ADDIS, *Le professioni turistiche*, in GOLA-ZITO-CICCHETTI (a cura di), *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Rimini, 2012, p.215 e ss., oltre a RIGHI, *Professioni turistiche*, in FRANCESCHELLI-MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2022, p. 235 e ss.

13 Definite come "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".

14 Art. 10, comma 4, del D.L. n. 7/2007.

15 Sent. 20 giugno 2008, n. 222, resa su ricorso della Regione Veneto proprio contro le norme del "secondo decreto Bersani" (D.L. 31 gennaio 2007, n. 7) riguardanti le guide turistiche, secondo cui la riconduzione alla materia concorrente "professioni", che implica la necessaria attribuzione allo Stato del potere di fissare i relativi "principi fondamentali", "prescinde ... dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente con i principi dell'ordinamento comunitario". Successivamente la Corte ha sempre confermato questo assunto anche con specifico riferimento alle professioni turistiche: v. sentt. 19 ottobre 2009, n. 271 (commentata da RIGHI, *Professioni turistiche tra Stato, Regioni e Corte Costituzionale: <si stava meglio quando si stava peggio>?*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2011, p. 67), 15 aprile 2010, n. 132, 26 aprile 2012, n. 108; 11 giugno 2014, n. 178; 12 maggio 2015, n. 117.

non a quella “residuale” del “turismo”. Unita all’applicazione in funzione ulteriormente limitativa delle competenze regionali della competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per gli aspetti connessi all’attuazione dei principi eurounitari di “tutela della concorrenza”, ha poi consolidato quello che è stato definito un “*orientamento statalista della Corte in tale materia*”¹⁶. Tale orientamento, quando non ha fatto sorgere seri dubbi anche sulla loro permanente vigenza e sull’effettiva sopravvivenza della professione di guida turistica come da esse disciplinata, da un lato, ha causato rilevanti disomogeneità ed incertezze; dall’altro, ha di fatto determinato il “blocco” di ogni effettiva possibilità delle Regioni di adeguare le proprie discipline. A queste infatti si è ritenuto non fosse consentita né “*l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, che è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni soltanto la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale*”; né, conseguentemente, “*l’istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso che hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale ..., prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento della attività cui l’elenco fa riferimento*”¹⁷.

La situazione di “stallo” e di incertezza per le guide turistiche non è migliorata e si è anzi per certi aspetti addirittura aggravata quando l’art. 3 della “*legge europea del 2013*” (L. n. 97/2013), per evitare l’ennesima procedura di infrazione minacciata dalla Commissione UE, ha definitivamente sconvolto il sistema, disponendo che “*l’abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale*”. Il principio in questione sanciva infatti, con norma statale che rendeva con esso incompatibili tutte le leggi regionali preesistenti, il distacco della professione da quegli “ambiti territoriali” la cui estensione, tradizionalmente limitata all’ambito infraregionale o al massimo regionale, trovava la propria ragione nella riconosciuta unicità, dal punto di vista dell’estensione e della complessità, del patrimonio culturale italiano, la diffusione della cui conoscenza è il *proprium* dell’attività delle guide turistiche¹⁸. L’affermazione, indubbiamente rivoluzionaria per l’ordinamento italiano, del carattere “nazionale” dell’abilitazione delle guide turistiche non era però stata accompagnata da alcuna ulteriore indicazione sulle modalità, le condizioni ed i requisiti del rilascio delle nuove abilitazioni “nazionali” in luogo di quelle precedenti rilasciate dalle Regioni con efficacia limitata al proprio territorio. La sua concreta attuazione avrebbe necessitato dell’emanazione in tempi

16 Così CAVALIERE, *cit.*

17 Così la sent. 117/2015 *cit.*, la quale ricorda come sulla materia “professioni”, la Corte “*ha reiteratamente affermato che, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, è riservata allo Stato (sentenza n. 353 del 2003; in seguito, tra le molte, sentenze n. 98 del 2013, n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005 e 328 del 2009)*”.

18 Sul punto, per alcune riflessioni sull’effettiva necessità che una tale soluzione “radicale” fosse imposta dal rispetto degli obblighi eurounitari, v. CAVALIERE, *op. cit.*, p. 20-21 e RIGHI, *Professioni turistiche tra Stato, Regioni e Corte Costituzionale...*, *cit.*, p. 92-95. Sulla caratterizzazione “territoriale” della professione di guida turistica v. LA TORRE, *Il ruolo della guida turistica per la conoscenza del territorio. Profili civilistici*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2011, p. 8 e ss.

rapidi di una nuova ed organica disciplina, necessariamente statale almeno a livello di principio, sulla professione di “guida turistica nazionale” che ne definisse compiutamente il profilo ed il necessario percorso formativo, prevedendo altresì una disciplina transitoria per consentire un ordinato transito della categoria verso il nuovo regime¹⁹. Tanto più che anche la previsione che nello stesso art. 3 avrebbe dovuto mitigare gli effetti del principio relativo all’estensione “nazionale” dell’abilitazione professionale, attraverso l’emanazione di appositi decreti ministeriali cui affidare l’individuazione di un elenco di “*siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione*”, è ben presto naufragata con l’annullamento dei due decreti emanati allo scopo dal MIBACT nel 2015²⁰ da parte del Giudice Amministrativo, essenzialmente per il numero ritenuto eccessivo e sproporzionato (oltre tremila) di “siti” per i quali sarebbe stata necessaria l’abilitazione “speciale” che – si è ritenuto – avrebbe di fatto “svuotato” il significato dell’abilitazione “nazionale”. Da quel momento si è assistito al consolidarsi di una situazione paradossale: la “nuda” previsione del carattere “nazionale” dell’abilitazione all’esercizio della professione di guida turistica, con la conseguente definitiva “attrazione” alla competenza legislativa statale della disciplina dei relativi requisiti e condizioni ed in assenza della quale alle Regioni era inibito di legiferare autonomamente, pur rimasta priva di qualunque specificazione attuativa ed inserita in un contesto con essa incompatibile ancora legato al carattere “regionale-infraregionale” dell’attività, previsto dalle leggi regionali in conformità all’assetto risalente alla “prima legge-quadro” del 1983, è stata comunque ritenuta sufficiente a determinare l’estensione *tout court* all’intero territorio nazionale della validità delle abilitazioni possedute dalle guide in attività. E ciò nonostante le stesse fossero state rilasciate sulla base di discipline differenziate tra le varie Regioni che comunque presupponevano l’accertamento della conoscenza del patrimonio culturale del solo “ambito territoriale” regionale (più spesso infraregionale/provinciale) di riferimento. Non solo: almeno per un certo periodo, non breve, pur dovendo ritenersi che la disposizione statale sul carattere “nazionale” delle abilitazioni, se ritenuta immediatamente efficace, non avrebbe potuto che comportare l’inapplicabilità di tutte le leggi regionali previgenti con essa incompatibili, diverse Regioni, anche perché pressate dagli aspiranti nuovi professionisti che intendevano “entrare sul mercato”, hanno continuato sulla base della propria “vecchia” disciplina a rilasciare nuove abilitazioni. A queste veniva poi (dichiaratamente o di fatto) attribuita una valenza “nazionale” che era in realtà incompatibile sia con i limiti di competenza del soggetto che le rilasciava, sia con le condizioni previste per il loro ottenimento dalle “vecchie” leggi regionali. A ciò si aggiungeva il dilagare di un fenomeno (per così dire) di *cherry picking* da parte delle aspiranti nuove guide turistiche, che presentavano domanda di abilitazione alle Regioni che

19 Opinione questa unanime in dottrina. V., ad es. TAVERNESE-NICOTERA L.-NICOTERA R., *La figura professionale della guida turistica ed il suo <ruolo> culturale nei musei*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2014, p.361.

20 Si tratta del DM 17 aprile 2015 e del DM 11 dicembre 2015 annullati dal Tar Lazio con pronunce (sent. sez. II quater 24 febbraio 2017 nn. 2817 e 2831) confermate dal Consiglio di Stato (sent. sez. VI, 1 agosto 2017, n. 3859). Su quest’ultima sent. v. il commento di TINCANI, *Recenti interventi giurisprudenziali sulla regolamentazione delle professioni di guida e di accompagnatore turistici*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2018, p... 469 e ss..

ancora lo consentivano o la cui disciplina era comunque, dal punto di vista delle condizioni formative necessarie e/o delle modalità di accertamento delle competenze, considerata “più favorevole”, sul presupposto che comunque avrebbero poi comunque potuto esercitare l’attività dove più gradivano, grazie all’estensione “nazionale” della relativa efficacia assicurata dall’art. 3 della L. n. 97/2013.

Una volta che, anche grazie ad alcune pronunce della giurisprudenza amministrativa²¹, si è posto un freno a questo fenomeno, il settore, in assenza dell’emanazione di una disciplina statale che desse sostanza al carattere “nazionale” a questo punto attribuito alla professione di guida turistica dall’art. 3 della L. n. 97/2013, è rimasto comunque “paralizzato”²², con il rischio che, permanendo la carenza di precisi punti di riferimento finissero per prevalere prima o poi le spinte per una sorta di “liberalizzazione di fatto” di cui già si erano avute alcune avvisaglie, specialmente rispetto alla possibilità di considerare eliminata ogni distinzione tra le professioni di guida turistica e quella di mero accompagnatore²³.

Solo nella parte finale della XVIII Legislatura hanno assunto maggiore concretezza i tentativi di porre rimedio a questa situazione, con la sottoposizione all’esame della X Commissione Industria, Commercio e Turismo del Senato di due disegni di legge di iniziativa parlamentare²⁴ aventi ad oggetto la “*Disciplina della professione di guida turistica*”, riuniti dalla Commissione referente in un Testo Unificato. Il relativo *iter* si è tuttavia interrotto, dopo essere stato anche oggetto di un ciclo di audizioni con le associazioni rappresentative della categoria, per l’esaurirsi anticipato della Legislatura seguito alla caduta del Governo Draghi.

Nella nuova ed attuale Legislatura, il lavoro svolto nel corso della precedente è stato ripreso dal Governo con un disegno di legge di propria iniziativa²⁵ che è stavolta rapidamente giunto alla finale approvazione²⁶, dopo un ulteriore fase di consultazioni con le associazioni di categoria interessate,

21 V. in proposito, ad esempio, relativamente al bando che ancora nel 2019 era stato pubblicato dalla Regione Calabria per l’abilitazione di nuove guide turistiche, l’annullamento pronunciato dal Tar Reggio Calabria, n. 726/2019, confermato da Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2020, n. 5213, sul presupposto che “*il frazionamento su base regionale dell’accesso alla professione di guida turistica è stato espunto dall’ordinamento con la legge 6 agosto 2013, n. 97 (legge europea 2013)*”, da cui “*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 ... non appare possibile porre rimedio a livello regionale (e provinciale), anche in ragione dell’interferenza con la materia della <concorrenza>, di esclusiva competenza statale*”.

22 Alcune Regioni sono invero riuscite a modificare le proprie leggi in materia senza scontrarsi con l’impugnazione da parte statale, verosimilmente per il carattere generico e il più possibile “neutrale” delle norme introdotte (v. L.R. Toscana n. 86/2016, artt. 104-111-; L.R. Umbria n. 8/17, artt. 49-53; L.R. Lombardia n. 27/2015, art. 49-55), ma non potendo ovviamente andare oltre, si sono comunque adeguate alla “moratoria” del rilascio di nuove abilitazioni in attesa del chiarimento del quadro nazionale.

23 Si pensi alle sentenze con cui il Tar Catania (sez. IV, nn. 1925, 1926, 1927 e 2965 del 2014 e 1132 del 2016) aveva affermato che, per effetto dell’art. 6 del Codice del Turismo e dell’art. 3 della L. n. 97/2013, doveva ritenersi venuta meno nel nostro ordinamento ogni distinzione tra le due professioni. Le sentenze sono state poi annullate dal CGARS (sent. 31 gennaio 2018, n. 38, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2018, p. 454 e ss. anch’essa oggetto del commento di TINCANI, *Recenti interventi giurisprudenziali...*, cit.).

24 A.S. 1921 di iniziativa del sen. Ripamonti della Lega e A.S. 2087 di iniziativa del sen. Croatti del M5S.

25 A.S. 833.

26 Per l’*iter* del DDL n. 833 ed i suoi presupposti si vedano i relativi Dossier n. 150 e 150/1 a cura del *Servizio Studi del Senato* al link https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/dossier/57390_dossier.htm

chiamate a partecipare ad un apposito “tavolo tecnico”. La spinta decisiva – a conferma della tendenza del nostro attuale ordinamento politico-istituzionale a muoversi quasi solo sotto la spinta del “vincolo esterno” – è derivata dal fatto che il PNRR contemplava, tra le riforme da attuare entro il II trimestre 2024 che l’Italia si era impegnata a portare a termine come condizione per ottenere i relativi finanziamenti europei, proprio l’adozione dell’ordinamento delle professioni delle guide turistiche²⁷. In particolare, negli *Operational Arrangements*²⁸ tra la Commissione Europea e l’Italia era stato previsto che il nostro Paese avrebbe dovuto definire “*con legge ... i principi fondamentali inerenti la professione di guida turistica, nel rispetto dei principi di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni sanciti dalla Costituzione e dei vincoli derivanti dal diritto dell’Unione Europea e dagli obblighi assunti a livello internazionale*”. Tale legge avrebbe dovuto qualificarsi come contenente la fissazione di uno “*standard minimo nazionale [per l’acquisizione della qualifica professionale che] non deve implicare la creazione di una nuova professione regolamentata*”²⁹

È stata dunque approvata e pubblicata sulla G.U. n. 293 del 16 dicembre 2023, dopo un’attesa ultradecennale, la L. 13 dicembre 2023, n. 190, la quale reca, in un totale di 14 articoli, la nuova “*Disciplina della professione di guida turistica*”. La relativa disciplina dovrebbe finalmente colmare il vuoto normativo seguito alla mera declaratoria – non seguita dall’indispensabile attuazione da parte statale – del principio della valenza “nazionale” della professione da parte dell’art. 3 della L. n. 97/2013. Un vuoto che, in oltre un decennio, nella “paralisi” delle competenze legislative, ma anche amministrative, che ne è seguita, tra il “blocco” delle Regioni derivante dal sopravvenuto carattere “nazionale” della professione e l’inerzia dello Stato che non vi aveva dato concreto seguito, ha determinato una situazione di vero e proprio caos, lasciando campo aperto ad interpretazioni e comunque a comportamenti concreti finalizzati a consolidare una “liberalizzazione di fatto” del settore che a un certo punto è sembrata essere il punto di arrivo dell’evoluzione della disciplina della principale e più antica professione turistica nel nostro ordinamento.

2. La L. n. 190/2023 nel contesto del riparto di competenze Stato-Regioni: “professioni” e “tutela della concorrenza”

La legge si apre con un articolo rubricato “*Finalità*” che intende stabilire un chiaro ed espresso collegamento con il sopra richiamato impegno assunto dall’Italia con la Commissione Europea ai fini del PNRR di stabilire “*i principi fondamentali inerenti la professione di guida turistica, nel rispetto dei principi di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni sanciti dalla Costituzione e dei vincoli*

27 Obiettivo M1C3-R 4.1-10.

28 Gli *Operational Arrangements* rappresentano gli atti formali con i quali sono stati stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026) relativi al conseguimento di tutti i traguardi e gli obiettivi (Milestone e Target) necessari per il riconoscimento delle rate di rimborso semestrali delle risorse PNRR in favore dell’Italia. Li si può leggere al link https://commission.europa.eu/document/89bbe711-aea3-4e95-b4d0-ff8cccc3c66e_en?prefLang=it. Per l’obiettivo in questione v. pg. 240-241.

29 P. 240-241 degli *Operational arrangements* consultabili al link <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/operational-arrangements-tra-la-commissione-europea-e-l-italia.html>.

derivanti dal diritto dell'Unione Europea e dagli obblighi assunti a livello internazionale". Il richiamo ai vincoli ed ai principi europei assume un ruolo prioritario anche rispetto alla dimensione puramente "interna" all'ordinamento italiano relativa alla definizione degli ambiti di competenza tra Stato e Regioni. L'art. 1, comma 1, collega infatti l'emanazione della legge innanzitutto all'"*art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.*", che prevede la competenza esclusiva statale in materia appunto di "tutela della concorrenza", e all'attuazione "*dei principi dell'Unione Europea in materia di concorrenza e libera circolazione*". Il riferimento alla competenza ripartita in materia di "professioni" – che come si è visto è stata il *leit motiv* della giurisprudenza costituzionale quando ha dovuto precisare la collocazione della disciplina delle "professioni turistiche" nell'assetto del rapporto Stato-Regioni successivo alla riforma costituzionale del 2001, fermo restando che la regolamentazione dell'attività delle guide turistiche stessa mantiene un'evidente connessione anche con le materie, sempre "concorrenti", della "*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*" e della "*promozione e organizzazione di attività culturali*"³⁰ – sembra assumere così un ruolo subordinato e, in un certo senso, a questo punto "residuale", nella seconda parte del comma in esame e nella connessa disposizione del secondo comma. Secondo il primo, la legge stabilisce "*altresì i principi fondamentali ai sensi del citato art. 117, terzo comma, Cost.*", mentre il secondo obbliga le Regioni a disciplinare "*la professione di guida turistica nel rispetto dei principi fondamentali previsti*" dalla legge in esame, che si qualifica quindi come "legge-quadro". Il terzo comma, peraltro, chiarisce che ciò vale necessariamente soltanto per le Regioni ordinarie, giacché per le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano le disposizioni della legge statale si applicheranno "*compatibilmente con i rispettivi statuti*". Questa precisazione "cautelativa" sembrerebbe far pensare ad un trattamento differenziato per le autonomie speciali rispetto ai vincoli derivanti dalla legge in esame: in particolare, una volta che la disciplina delle professioni turistiche, come si è detto, è stata ormai ricondotta dalla Corte Costituzionale non alla materia "turismo"³¹, ma a quella "professioni", ne dovrebbe derivare che se quest'ultima materia risultasse nello statuto speciale assegnata alla competenza "esclusiva" della Regione o della Provincia autonoma³², la potestà legislativa di quest'ultima non troverebbe limiti nella

30 Ciò peraltro in perfetta coerenza con la trasversalità della stessa materia "turismo", da sempre evidenziata in dottrina. Tra gli altri v., per tutti, MALO COLALUCA, *Il turismo nella Costituzione e Competenze normative e fonti*, in FRANCESCHELLI-MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, 2002, rispettivamente pp. 5 e ss. e 27 e ss.; GOLA-SANDULLI-SANATAGATA (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2012; M. Gola, A. Zito, A. Cicchetti (a cura di), *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Rimini, 2012; L. Degrassi, V. Franceschelli (a cura di), *Turismo: diritto e diritti*, Milano, 2010.

31 Come era invece pacificamente nella vigenza della "prima legge-quadro sul turismo" n. 217/1983 e comunque prima della riforma del Titolo V, ed apparentemente anche agli anni immediatamente successivi (in tal senso sembrava ancora Corte Cost. n. 459/2005, commentata da MALO, *Turismo e professioni*, in *Le Regioni*, 2006, p. 555 e ss.

32 Sulla questione con riferimento al caso della Regione Sicilia si veda DEGRASSI, *Guida turistica. La natura della competenza nell'ordinamento della regione Siciliana*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2012, p. 85 e ss.. L'.A., preso atto del *revirement* della giurisprudenza costituzionale sulla fuoruscita delle "professioni turistiche" dalla materia "turismo" (che in tutti gli statuti speciali è ed è sempre stata "esclusiva") riconduce la materia alla competenza esclusiva della Regione speciale anche per il periodo successivo alla riforma costituzionale del 2001, anche se la materia "professioni" non è indicata nel relativo elenco dello statuto, sulla base dell'applicazione della c.d.

nuova disciplina statale, almeno per la parte in cui questa fosse espressione di “meri” principi fondamentali per la competenza regionale di tipo “concorrente”. In realtà, non sembra che in concreto possa essere così: intanto perché l’aggancio prioritario della nuova disciplina alla competenza trasversale “esclusiva” dello Stato sulla “tutela della concorrenza” e agli obblighi derivanti dal rispetto dei connessi principi eurounitari nella stessa materia ed a quelli di libera circolazione, di per sé finirebbe per circoscrivere ogni velleità di significativa differenziazione – se non su aspetti assolutamente marginali – delle autonomie speciali. In ogni caso, considerato che la nuova disciplina ha inteso confermare come strumento considerato essenziale per garantire la concreta attuazione dei suddetti principi il carattere necessariamente “nazionale” della professione di guida turistica già sancito dalla L. n. 97/2013 ed espressamente richiamato, come vedremo, dall’art. 5 dalle legge in esame, è evidente che una professione che abbia tale qualificazione non appare compatibile con alcuna significativa differenziazione a livello regionale, che si tratti di Regioni ordinarie o speciali. Il ruolo di queste ultime, finisce per trovare riconoscimento solo nel contesto dell’applicazione dello strumento di “leale collaborazione” rappresentato dalla necessità della “previa intesa” in Conferenza permanente Stato-Regioni-Province Autonome per l’emanazione da parte del Ministero del Turismo dei plurimi decreti attuativi cui la L. n. 190/2023, come vedremo meglio andando avanti, ha rimesso la definizione di una serie di aspetti essenziali per l’effettiva operatività del nuovo assetto della professione.

Aggiungasi che è a questo punto indubitabile - anche ammesso che non si ritenesse già avvenuto da tempo, almeno da quando è stato sancito il carattere “nazionale” della professione da parte dell’art. 13 della L. n. 97/2013³³ - che devono considerarsi definitivamente venute meno tutte le discipline regionali emanate precedentemente sul presupposto della valenza regionale o infraregionale della stessa.

3. La definizione della guida turistica e l’oggetto della professione

L’assetto della professione di guida turistica disegnato dalla L. n. 190/2023 trova il suo fondamentale presupposto nell’art. 2. Questa disposizione reintroduce nell’ordinamento una definizione compiuta ed

“clausola di maggior favore” introdotta in occasione della riforma con l’art. 10 della L. Cost. n. 3/2001 per le autonomie speciali, secondo cui “sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle attribuite”. Il ragionamento si potrebbe invero estendere anche al resto delle autonomie speciali, visto che, come nel caso della Sicilia, in nessun altro statuto speciale è menzionata la materia “professioni” (tanto meno quella “professioni turistiche”, salvo il caso della Val d’Aosta che attribuisce alla regione la competenza specifica sull’“ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini”). Sulla posizione delle “professioni turistiche” nell’ambito dello statuto speciale siciliano v. anche GIOMI, *Professioni turistiche e competenze legislative: le soluzioni offerte dalla Sicilia e dalla Calabria*, in *Dir. Tur.*, 2005, p. 75 e ss.

33 Dubbi in tal senso erano stati espressi anche in precedenza da MALO (*Turismo senza professioni regionali*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 654 e ss.) che aveva osservato come le norme regionali in tema di professioni turistiche avrebbero potuto considerarsi “illegittime (illegittimità sopravvenuta) per (radicale) mutamento dei principi fondamentali della materia, con l’entrata in vigore della nuova legge cornice in materia di turismo, n. 135 del 2001 (e l’abrogazione della legge 217 del 1983); quelle approvate dopo (vigente la legge 135/2001) e quelle meramente ripetitive di disposizioni statali, sarebbero illegittime dall’origine”. Analogamente, RIGHI, *Professioni turistiche ...*, cit., p. 88.

a maggior ragione necessariamente unitaria della figura e dell'oggetto della relativa attività che mancava a livello statale sin dall'abrogazione della L. n. 217/1983, visto che sia la l'art. 7 della L. n. 135/2001 che l'art. 6 del Codice del Turismo n. 79/2011 - diversamente dall'art. 1 della prima che conteneva un elenco analitico delle diverse tipologie di attività professionali legate al turismo, ciascuna con la propria definizione e la specifica descrizione del relativo ambito di attività - avevano preferito limitarsi a dare una analoga nozione generale delle professioni turistiche nella quale venivano menzionati i *“servizi di ... accompagnamento e guida”*, senza ulteriori specificazioni.

Rispetto alla definizione dell'art. 11 della *“prima legge-quadro”* sul turismo, sostanzialmente ripresa da tutte le leggi regionali successivamente intervenute, peraltro, l'art. 2 della disciplina in commento si caratterizza per una tecnica redazionale profondamente diversa, caratterizzata da un particolare dettaglio anche quanto alla netta distinzione all'interno della disposizione tra profili *“soggettivi”* e *“oggettivi”* della figura professionale, che appare espressione del tentativo di minimizzare ogni spazio interpretativo in merito ad entrambi gli aspetti, sperando in tal modo di circoscrivere fenomeni di abusivismo nell'esercizio dell'attività professionale, oltre che tentativi di *“invasione”* da parte di soggetti che svolgano attività che si vorrebbero *“similari”* a quelle della guida, che da sempre hanno costituito una delle maggiori preoccupazioni delle associazioni di categoria, accentuatesi a maggior ragione nel vero e proprio caos che il lungo periodo di *“vuoto”* normativo ha causato nel settore.

In quest'ottica sembra doversi leggere in primo luogo il fatto che, mentre l'art. 11 della L. n. 217/1983 – che, con felice sintesi, definiva la guida turistica come *“chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone alle visite ad opere d'arte, a musei, a scavi, a gallerie, a scavi archeologici, illustrando le attrattive storiche, artistiche, monumentali, paesaggistiche e naturali”* - si concentrava sull'individuazione dell'oggetto dell'attività della guida e sulla natura *“professionale”* della stessa, quest'ultima essenzialmente intesa come *“abitualità”* e *“non occasionalità”* dello svolgimento di una prestazione retribuita, il primo comma dell'art. 2 risolve invece innanzitutto la definizione della *“guida turistica”* nell'identificazione dei soggetti legittimati a svolgere la relativa attività, affermando che *“si definisce guida turistica il professionista che abbia conseguito il titolo ai sensi dell'art. 4 o il riconoscimento della qualifica professionale ai sensi dell'art. 6, nonché il soggetto già abilitato ai sensi dell'art. 13, comma 1”*. E' dunque *in primis* il possesso del titolo di qualificazione – nelle tre *“varianti”* previste dalla legge, ovvero la *“nuova”* abilitazione conseguita a seguito del superamento dell'apposito esame *“nazionale”* da essa previsto, il riconoscimento della qualificazione conseguita all'estero o l'abilitazione ottenuta dalle Regioni nel regime precedente all'entrata in vigore della L. n. 190/2023 – che, nel costituire il presupposto dell'iscrizione nell'apposito *“elenco nazionale delle guide turistiche”* come condizione necessaria per il legittimo esercizio esercitare legittimamente l'attività professionale, identifica la professione. La definizione del suo oggetto è invece separatamente dettata dal comma 2 dell'articolo in esame.

Anche qui si osserva, insieme al chiaro intento di sottolineare come l'elemento caratterizzante e fondamentale dell'attività della guida turistica - oltre che primaria ragione giustificatrice, anche in

relazione ai principi eurounitari, della regolamentazione amministrativa della stessa - sia il peculiare collegamento della stessa con gli interessi pubblici di protezione e valorizzazione del patrimonio culturale nazionale anche in relazione alla diffusione della sua corretta conoscenza. Non è un caso in proposito che, da un lato, rispetto alla “vecchia” e tradizionale definizione della “prima legge-quadro”, sia intanto scomparso ogni riferimento all’“accompagnamento”: e ciò con l’evidente scopo di evitare, financo dal punto di vista semantico, il permanere di qualunque elemento che potesse rinfocolare la confusione e/o i tentativi di equiparazione tra “guide turistiche” e “accompagnatori turistici” che hanno costituito uno dei punti maggiormente “dolenti” per la categoria. Soprattutto da quando l’uso di alcune espressioni ambigue (“*guide accompagnatrici*”) contenute nelle stesse “famigerate” sentenze della Corte di Giustizia dei primi anni Novanta, sommate all’accostamento delle attività di “*accompagnamento e guida*” nella generica definizione dell’art. 6 del Codice del Turismo dei servizi “*diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati*” oggetto delle “professioni turistiche” e all’affermazione dell’estensione “nazionale” dell’abilitazione delle guide, il cui carattere “territoriale” era invece uno degli elementi “forti” di differenziazione rispetto agli accompagnatori, aveva indotto a dubitare dell’avvenuta eliminazione di ogni differenza tra le due professioni³⁴. Il nucleo dell’attività delle guide, oggetto di riserva a favore della professione (“*attività propria della professione di guida turistica*”), viene fatto correttamente coincidere con l’endiadi “*illustrazione*” e “*interpretazione*”: dove la prima – ovvero l’esposizione di dati, fatti e notizie relativi ad un certo oggetto – è strumentale alla comprensione del significato profondo di una determinata realtà che deriva dalla spiegazione delle intime connessioni - anche non immediatamente apparenti - tra i suddetti dati oggettivi, della loro origine e del contesto in cui essi si inseriscono effettuata da un “*interprete*”, ovvero da un soggetto che sia in grado di porsi efficacemente come “mediatore”³⁵ tra quella realtà e chi la vuole conoscere. Tale duplice attività di “*illustrazione*” e “*interpretazione*” si qualifica quanto alla guida turistica in riferimento all’occasione spazio-temporale durante la quale viene svolta ed all’oggetto peculiare cui si riferisce. Dal primo punto di vista, essa si esplica “*nel corso di visite guidate con persone singole o gruppi di persone*”. L’espressione, come detto, evita accuratamente di menzionare, come era avvenuto in passato, l’“accompagnamento” dei destinatari al fine di escludere definitivamente che questo possa identificarsi come scopo, pur anche concorrente, dell’attività svolta dalle guide e possa rischiare di accomunarle agli “accompagnatori turistici”. Per altro verso, mantiene il carattere omnicomprensivo ed a-specifico dell’identificazione dei suoi destinatari, già opportunamente utilizzata dalla definizione “tradizionale” della guida turistica nella “prima legge-quadro”, facendo riferimento genericamente a “*persone singole o gruppi di persone*” e non, per esempio, al concetto di “turista”, cui pure

34 V. *supra* sub n. 22.

35 In latino “*interprete*” significa appunto “*mediatore, negoziatore*”. Interessante anche notare che il termine è frutto della “*composizione con <inter> - fra - e un derivativo di <pretium> - prezzo*” v. CORTELAZZO-ZOLLI, *Dizionario etimologico della lingua italiana*, Bologna, *ad vocem*, che ben si conforma al carattere “professionale” e retribuito dell’attività della guida.

alluderebbe l'aggettivo che accompagna il sostantivo identificante la professione: concetto che implicherebbe una condizione di mobilità al di fuori del proprio abituale luogo di residenza³⁶ da parte del fruitore dei servizi delle guide che potrebbe finire per assumere un non voluto carattere limitativo dell'ambito della professione. Dal secondo punto di vista, l'attività di "illustrazione" e "interpretazione" svolta dalle guide turistiche riguarda il "valore" ed il "significato, quali testimonianze di civiltà di un territorio e della sua comunità, dei beni materiali e immateriali, che costituiscono il patrimonio storico, culturale, museale, religioso, architettonico, artistico, archeologico e monumentale italiano, in correlazione ai contesti demo-etno-antropologici, paesaggistici, produttivi ed enogastronomici che caratterizzano le specificità territoriali".

Si tratta di una definizione particolarmente "puntigliosa" se non addirittura "ridondante", soprattutto considerando il chiaro intento di collegarsi, per identificare l'oggetto dell'attività professionale delle guide, alla nozione, già di per sé ampia e tendenzialmente omnicomprensiva, di "patrimonio culturale" dell'art. 2 del Codice dei Beni Culturali (D.lgs. n. 42/2004)³⁷, che lo definisce come insieme "costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici", specificando che i primi sono "le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà"; ed i secondi "gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge". Il fatto che non ci si sia limitati - come si sarebbe potuto - a fare riferimento *tout court* al "patrimonio culturale" del Codice e sia invece voluto declinare la nozione - oltre che con l'espressa menzione dei "beni immateriali", per evitare i dubbi insorti in relazione all'estensione o meno agli stessi della definizione di "patrimonio culturale" del D.lgs. n. 42/2004³⁸ - anche con l'espresso richiamo a qualificazioni ("storico, culturale, museale, religioso, architettonico, artistico, archeologico e monumentale") ed a contesti ("demo-etno-antropologici, paesaggistici") che in realtà essa già comprende, manifesta l'intenzione - verosimilmente per lenire le preoccupazioni delle associazioni di categoria - di provare a "chiudere il

36 L'OMT definisce, come noto, il turista come "Chiunque viaggi in paesi diversi da quello in cui ha la sua residenza abituale, al di fuori del proprio ambiente quotidiano, per un periodo non superiore ad un anno e il cui scopo principale della visita sia diverso dall'esercizio di ogni tipo di attività remunerata all'interno del Paese visitato".

37 Su cui v. SEVERINI in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2019. Sulla nozione di patrimonio culturale nel Codice v., tra gli altri, CORRAZZA, *Il concetto di patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*". Prima del codice STELLA RICHTER, *La nozione di patrimonio culturale*, in *Foro amm.*, 2004, p. 1280.

38 Sul punto e in generale sulla dimensione "immateriale" del patrimonio culturale e la sua tutela giuridica, v. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali*, in *Aedon - Rivista di arti e diritto online*, n. 1/2014; DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, *ivi*, n. 1/2014; SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, *ivi*, n. 3/2015; CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, *ivi*, n. 3/2017; GUALDANI, *I Beni culturali immateriali, una categoria in cerca di autonomia*, *ivi*, n. 1/2019; LUPO, *La nozione positiva del patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, *ivi*, n. 2/2019; MORBIDELLI - BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, Torino, 2016 ; D'ALESSANDRO, *Il patrimonio culturale immateriale*, in *Società e diritti*, n. 7/2022, p. 13 e ss.

recinto” ed evitare che possano continuare a proliferare “professioni parallele” che, sfruttando l’evoluzione del fenomeno turistico e l’affermarsi di sempre nuove tipologie di turismo “specializzato”, finiscano per erodere progressivamente l’ambito delle guide turistiche. L’espressa menzione tra gli ambiti “propri della professione” anche dei contesti “*produttivi ed enogastronomici*” ne costituisce l’esempio più evidente: in essa si sente l’eco delle polemiche insorte in alcune Regioni³⁹ in occasione della creazione di appositi “itinerari enogastronomici”, rispetto ai quali si è ipotizzato lo sviluppo di nuove figure di “guida enogastronomica”, subito contestate dalle associazioni rappresentative delle guide turistiche che avevano tenuto a chiarire che anche l’aspetto enogastronomico fa parte del “patrimonio culturale” di competenza delle guide turistiche e può al massimo essere considerata una sua “specializzazione”, ma non la giustificazione per la nascita di una distinta professione. Semmai, in tale contesto, è da notare la mancanza di ogni riferimento agli aspetti “naturalistici” e “ambientali” del patrimonio oggetto dell’attività della guida. Non potendo certo ipotizzarsi in proposito una dimenticanza, a maggior ragione in un’elencazione così “puntigliosa”, tale mancata menzione sembra rappresentare un implicito riconoscimento del fatto che quegli aspetti, al pari di quelli “*sportivi*”, non siano compresi nell’ambito “proprio” della professione di guida turistica “nazionale”, neppure come una sua possibile “specializzazione”, ma pertengano a quello di professioni ad essa “parallele”, ma comunque distinte, che da tempo hanno trovato riconoscimento nella legislazione regionale con varie denominazioni (guida ambientale, guida naturalistica, guida ambientale-escursionistica) ed analoga configurazione, accomunata dalla specifica connessione con le forme di turismo collegate all’interesse nei confronti appunto dell’ambiente e della natura, come luogo di svago e sport. Queste potranno dunque sopravvivere alla nuova legge sulle guide turistiche “nazionali”, anche se – considerato che si tratta pur sempre di “professioni”, anche se (almeno per ora) non aventi carattere “nazionale” – permarranno, come per tutte le altre “professioni turistiche” diverse dalle guide turistiche, le problematiche già sopra viste derivanti dalla mancanza di una “legge-quadro” statale in materia, sia quanto alla possibilità di estensione delle figure in questione ad altre Regioni che non le abbiano ancora previste⁴⁰, sia quanto alle possibilità delle Regioni che l’abbiano già fatto di riformare ed aggiornare la relativa disciplina, dovendosi attenere ai limiti delineati in proposito dalla giurisprudenza costituzionale.

Anche la specificazione da parte del terzo comma dell’art. 1 della legge in esame delle finalità della “*visita guidata, oggetto dell’attività di cui al comma 2*” rientra per gran parte nell’intento di delineare normativamente l’oggetto “riservato” della professione di guida turistica in modo tale che comprenda tutti (o quasi) gli aspetti - che ancora e “puntigliosamente” si elencano nella lett. a) - connessi alla diffusione della conoscenza del “*patrimonio (culturale) nazionale*”. Si tiene poi a specificare, sempre nella stessa ottica, che le visite oggetto dell’attività delle guide turistiche possono realizzarsi anche

39 V. ad es. il caso dell’Emilia-Romagna.

40 Si ricorda infatti che la Corte Costituzionale ha stabilito che anche “*l’enucleazione di peculiari figure professionali, a partire da un genus indicato dalla legge statale, è preclusa alla legge regionale*” (sentt. nn.328/2009 e 117/2015).

“attraverso percorsi esperienziali multisensoriali, che permettano di approfondire la conoscenza delle tradizioni, del patrimonio e degli ulteriori elementi di identità locali”, nel tentativo di tener conto – assorbendole nell’ambito dell’attività professionale – delle nuove tendenze che valorizzano, anche attraverso l’utilizzo delle nuove tecnologie, un approccio “attivo” e c.d. “olistico” del visitatore alla realtà visitata⁴¹. Le ulteriori finalità specificate nelle lett. b) e c) del comma in esame vogliono infine nuovamente evidenziare, in maniera anche eccessivamente enfatica, gli interessi pubblici che la guida turistica contribuisce a tutelare, sia sottolineando quello di *“valorizzare, tutelare e trasmettere la conoscenza, corretta e aggiornata”* del patrimonio culturale, contribuendo a *“preservarne la memoria e l’identità nazionale e territoriale, con particolare riguardo alla presa di coscienza, da parte dei visitatori, della fragilità di tale patrimonio e alla loro educazione alla necessità di rispettarlo”*; sia, da ultimo, evidenziando il collegamento con la tutela dei *“fruitori dei servizi, comprese le persone con disabilità”*, cui la guida turistica garantisce *“la qualità delle prestazioni ... nel rispetto delle leggi vigenti e della sicurezza del visitatore”*.

Anche in questo caso è ciò che manca – stavolta perché è stato eliminato dal testo finale dell’art. 1, terzo comma - ad assumere particolare rilievo. Tra gli “scopi” delle “visite guidate” di competenza delle guide turistiche risultava infatti espressamente menzionato dal d.d.l., fino alle ultime battute della discussione in Commissione, anche quello *“didattico”*. La specificazione era tutt’altro che superflua, visto che il suo mantenimento avrebbe definitivamente risolto in senso favorevole alle guide una delle questioni più controverse nei rapporti tra le stesse e i concessionari cui è affidata la gestione dei c.d. “servizi aggiuntivi museali” di cui all’art. 117 del Codice dei beni culturali e del paesaggio⁴² in molti dei principali *“istituti e luoghi della cultura”* statali: ovvero quella relativa allo svolgimento delle c.d. *“visite didattiche”*, alla loro distinzione - e sulla base di quali caratteristiche - rispetto alle ordinarie *“visite guidate”* al pubblico indifferenziato dei visitatori⁴³ ed alla necessità o meno che anche le stesse e non solo queste ultime siano svolte dalle guide turistiche abilitate o possano invece essere affidate dai concessionari a soggetti diversi. Il fatto che la finalità *“didattica”* sia stata alla fine volutamente

41 Si parla appunto di *“turismo esperienziale”*. Anche il Piano Strategico del Turismo (PST) 2023-2027, approvato dal Governo nel luglio 2023 (reperibile all’interno del sito web del Ministero del Turismo) introduce espressamente, all’interno del comparto del turismo culturale, uno specifico capitolo che riguarda l’*“attività di esplorazione esperienziale del patrimonio culturale”*, prevedendo anche *“la realizzazione di corsi ITS dedicati al turismo culturale-esperienziale capaci di creare competenze specifiche nelle aree della progettazione delle esperienze”*.

42 Tra questi, il comma 2, lett. e, dell’articolo indica i *“servizi di accoglienza, ivi inclusi quelli di assistenza e di intrattenimento per l’infanzia, i servizi di informazione, di guida e assistenza didattica, i centri di incontro”*.

43 Sulla questione si è recentemente e per la prima volta pronunciato il Tar Napoli (sez. IV, 25 maggio 2023, n. 3208) che, adito da alcune associazioni di categoria delle guide e disattendendo le tesi da esse sostenute laddove contestavano che il bando di gara per l’affidamento dei “servizi aggiuntivi” dell’area archeologica di Ercolano, avesse incluso nell’oggetto della concessione le “visite guidate” al pubblico indifferenziato dei visitatori, senza specificare che queste, per essere svolte dal personale del concessionario, dovessero avere esclusive finalità *“didattiche”*, ha affermato che *“la categoria <servizi di accoglienza> [di cui all’art. 117, comma 2, lett. e) del Codice dei beni culturali] deve intendersi come inclusiva di tutti i servizi che abbiano come finalità, appunto, quella di accogliere il visitatore, per la migliore fruizione del servizio museale genericamente inteso”, per cui “ben poteva ... il servizio di visita guidata essere ricompreso tra i servizi oggetto di concessione, dovendo farsi rientrare il suddetto servizio nell’ambito della categoria, non tassativa, dei <servizi di accoglienza>, sopra menzionata”*.

espunta da quelle caratterizzanti le “visite guidate” svolte dalle guide turistiche sembra aprire definitivamente la strada per considerare la c.d. “didattica museale”, anche quando comprenda lo svolgimento di “visite guidate”, non inclusa nell’ambito riservato alle guide turistiche abilitate. Ciò potrebbe consentire - come è stato in passato più volte lamentato dalle guide turistiche - ai concessionari dei “servizi museali aggiuntivi” (al pari dei soggetti proprietari di siti museali privati aperti al pubblico) di sfruttare l’ambiguità della nozione di “visita didattica” e la posizione di vantaggio connessa al ruolo rivestito derivante in particolare dal controllo del servizio di biglietteria e delle prenotazioni, per sviluppare politiche gestionali finalizzate ad occupare, tramite personale alle proprie dipendenze, fette sempre più ampie anche del “mercato” delle visite guidate “ordinarie” in cui operano le guide libere professioniste, ostacolandone di fatto l’attività all’interno degli “*istituti e luoghi della cultura*”⁴⁴. L’eco di questo timore da parte delle associazioni di categoria che si sono sedute al “tavolo tecnico” da cui è uscito il testo-base di quella che sarebbe diventata la L. 190/2023 in commento si intuisce chiaramente dietro previsioni come quelle del terzo comma dell’art. 3 della stessa, che tiene a sottolineare come nei suddetti “*luoghi e istituti della cultura ... anche appartenenti a soggetti privati, aperti al pubblico, l’ingresso e lo svolgimento dell’attività di guida turistica non può essere interdetto o ostacolato*”; concetto questo significativamente ripetuto praticamente negli stessi termini anche dal comma 4 del successivo art. 12 e che trova poi, sotto altro profilo, conferma nella riaffermazione contenuta nell’art. 9 del diritto delle guide turistiche “*munite di tesserino personale di riconoscimento*” attestante la loro iscrizione all’elenco nazionale dell’art. 5 della legge, di accedere gratuitamente “*in tutti i siti in cui esercitano la professione o in cui accedono per finalità di studio e formazione, siano essi di proprietà dello Stato, di altri enti pubblici, degli enti territoriali o di istituti religiosi*”. A tale ultimo proposito, va osservato che la disposizione, rispetto all’analogia previsione di favore già contenuta in proposito nell’art. 4 del D.M. n. 507/1997, da un lato, chiarisce espressamente come la gratuità dell’ingresso sia riconosciuta alle guide turistiche non solo quando svolgano visite guidate con i propri clienti⁴⁵, ma anche per “*finalità di studio e formazione*” strumentali alla propria attività; dall’altro, estenda l’ambito degli “*istituti e luoghi della cultura*” chiamati a riconoscere tale gratuità non solo a quelli statali, come finora, ma anche a quelli di proprietà di ogni altro soggetto pubblico o privato; infine, indichi come beneficiari genericamente non più - come era appunto finora nel citato decreto - le “*guide turistiche dell’UE*”, ma gli iscritti all’elenco nazionale, come tali muniti del relativo “*tesserino personale di riconoscimento*”, tra cui, come vedremo, rientrano bensì, oltre alle “*guide nazionali*”, anche le guide (UE o anche non UE) che abbiano ottenuto il riconoscimento della qualifica professionale conseguita all’estero per l’esercizio

44 L’espressione è quella dell’art. 101 del D.lgs. n. 42/2004 per indicare complessivamente “*i musei, le biblioteche e gli archivi, le aree e i parchi archeologici, i complessi monumentali*” nei quali possono essere dati in concessione i c.d. “servizi aggiuntivi museali”

45 L’art. 4, comma 4, usava l’espressione “*nell’esercizio della propria attività professionale*”, anche se con apposita circolare (circolare n. 20/2016) il Ministero dei beni Culturali aveva chiarito che ciò andava inteso in senso estensivo, anche per “*finalità di studio e formazione*”.

“stabile” della professione in Italia, ma non invece le guide europee che operino in regime di “libera circolazione”, le quali dunque non potranno pretendere l’ingresso gratuito previsto dalla norma.

La definizione dell’ambito della professione è poi a ben vedere completato “in negativo” anche dalla previsione dell’art. 3, comma 2, della legge. La disposizione ha individuato come ipotesi specifica di espressa esenzione dalla necessità dell’abilitazione e dell’iscrizione all’elenco nazionale, di cui tra poco si dirà, come condizioni di esercizio dell’attività, l’effettuazione di visite guidate “*di siti non qualificabili come istituti o luoghi della cultura*”, organizzate “*nel caso di aperture straordinarie, organizzate da persone giuridiche o enti del Terzo Settore*”, per le quali “*sia esclusa qualsiasi forma di pagamento o di iscrizione*”. Il fatto che la norma in questione qualifichi tali visite come “*svolte senza l’ausilio di guide turistiche*” non sembra voler significare tanto che esista un divieto per le guide turistiche di prestare la propria collaborazione in occasione di tali iniziative “straordinarie”⁴⁶, quanto segnalare che tale attività fuoriesce dall’ambito riservato alla professione (e dunque può essere affidata anche a soggetti che non siano guide turistiche abilitate ed iscritte all’apposito elenco), sia pur solo a condizione che vengano rispettate le specifiche condizioni indicate: e quindi, in primo luogo, che non venga invaso quello che è evidentemente considerato l’ambito assolutamente privilegiato dell’attività di “illustrazione” e “interpretazione” riservata alle guide turistiche dalla L. n. 190/2023, ovvero i “siti” interessati definibili come “*istituti o luoghi della cultura*” ai sensi dell’art. 101 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. In questi, si desume *a contrario* dalla disposizione, neppure con la “straordinarietà” dell’iniziativa può giustificarsi lo svolgimento di visite guidate da parte di soggetti diversi dalle guide turistiche professioniste. La seconda condizione (concorrente) per l’applicazione dell’eccezione in esame è che le visite guidate svolte da soggetti diversi dalle guide turistiche abilitate durante le suddette iniziative “straordinarie” siano assolutamente gratuite per i fruitori, non potendo prevedersi per beneficiare della “deroga” alcun corrispettivo, neppure “mascherato”. Il carattere derogatorio “eccezionale” delle ipotesi considerate è poi confermato ed accentuato dalla previsione secondo cui le iniziative in questione richiedono la preventiva autorizzazione del “*Ministero del Turismo, previa presentazione, non oltre trenta giorni prima, di un’istanza da parte dell’interessato*”. A parte la poco felice formulazione lessicale della norma, ciò che lascia perplessi è che anche per manifestazioni e/o iniziative del genere indicato che abbiano carattere puramente “locale”, sia richiesta una preventiva autorizzazione a livello ministeriale. La cosa - anche laddove la disposizione si debba interpretare nel senso che l’autorizzazione di cui trattasi è richiesta soltanto nel caso in cui durante le “aperture straordinarie” si vogliano svolgere visite guidate senza essere obbligati ad utilizzare guide

46 Si pensi, sul piano nazionale, a iniziative ormai affermatesi e ben note, oltre che di grande successo, come le “*Giornate del F.A.I.*” durante le quali vengono organizzate aperture straordinarie di luoghi di valore artistico e culturale, il più delle volte ordinariamente non accessibili. Ma l’obiettivo è rappresentato soprattutto dal tentativo di arginare fenomeni assai diffusi di elusione delle regole riguardanti l’attività professionale delle guide turistiche consistenti nell’offerta - che è molto ampia sul web - di visite guidate e tour (spesso “tematici”) cittadini organizzate da associazioni asseritamente “senza scopo di lucro” tramite soggetti che non sono guide turistiche dietro corresponsione di un importo che viene imputato - al fine di poter sostenere la “gratuità” della prestazione di chi le svolge - a “quota associativa” o che vengono denominati “free tours” essendo lasciata alla “libera offerta” dei partecipanti la “possibilità” di lasciare una “mancia”.

turistiche abilitate - non può che spiegarsi - al di là delle possibili contestazioni in termini di competenza da parte dei livelli di governo locali, Regioni in testa, e dell'eccessività di un'autorizzazione addirittura ministeriale per iniziative che, per definizione, non potrebbero avere ad oggetto "istituti e luoghi di cultura" statali del D.lgs. n. 42/2004 - con l'intento di limitare anche da tale ulteriore punto di vista, imponendo rilevanti oneri "burocratici" come quello in questione, l'ambito di applicazione della deroga, scoraggiando di fatto il più possibile iniziative di soggetti "del Terzo Settore" operanti in ambito locale che, dietro la proclamazione del loro carattere "straordinario", possano costituire occasioni di "elusione" della riserva di competenza delle guide turistiche.

3. Le condizioni per l'esercizio della professione: abilitazione ed iscrizione nell'"elenco nazionale"

Gli artt. da 3 a 5 della L. n. 190/2023 completano la configurazione dell'attività di guida turistica come professione per il cui esercizio è richiesto un titolo di abilitazione che si consegnerà, in via ordinaria ed a regime, salve le ipotesi del "riconoscimento" del titolo conseguito all'estero di cui si dirà più avanti, tramite il superamento di un apposito esame indetto annualmente a livello nazionale dal Ministero del Turismo (art. 3, comma 1, e 4, comma 1). Questo darà titolo all'iscrizione in un elenco parimenti "nazionale", disciplinato dall'art. 5, comprovata dal rilascio da parte del medesimo Ministero di "un tesserino personale di riconoscimento, munito di fotografia, numero di iscrizione e relativo codice univoco di identificazione, da esibire durante lo svolgimento della professione", che consentirà l'esercizio della stessa "su tutto il territorio nazionale" (art. 5, comma 4). L'esercizio della professione sarà possibile all'ulteriore condizione - che costituisce una delle novità previste dalla disciplina in esame rispetto alle precedenti discipline regionali - che la guida si sia dotata "di una copertura assicurativa a garanzia della responsabilità civile professionale" (art. 2, comma 4).

Si conferma, dunque, e si dà concreta attuazione (anche se, come vedremo, non ancora completa) al disegno che la L. n. 97/2013, con la proclamazione del carattere "nazionale" delle abilitazioni inevitabilmente implicava, della trasformazione della guida turistica in una figura professionale "generalista". Una volta infatti che si era scelto di risolvere semplicisticamente⁴⁷ le problematiche di compatibilità con la normativa europea attraverso l'estensione *tout court* all'ambito "nazionale" dell'efficacia del titolo abilitativo, era giocoforza pensare che la guida turistica finisse per perdere definitivamente quel carattere di necessaria "territorialità", collegata ad ambiti significativamente più ristretti rispetto a quello "nazionale", che è tradizionalmente stata consustanziale alla figura nell'ordinamento italiano e che non era affatto - come spesso si è frainteso - un mero "limite spaziale" e tanto meno un divieto al conseguimento della qualificazione per chi non fosse residente in quel

⁴⁷ Si vedano in proposito le considerazioni di CAVALIERE (*op. cit.*, in particolare par. 3), laddove ricorda che "anche il C.E.N. (Comitato Europeo per la Normalizzazione) nello stabilire la definizione di <guida turistica> inserita nella Norma Europea EN 13809 del 2003, ha posto l'accento su[ll'] ... idoneità territoriale" ed affermato che la guida "possiede normalmente una qualificazione specifica per un determinato territorio (*area-specific qualification*)". Si ricorda sul punto anche quanto osservato in RIGHI, *professioni turistiche ... cit.*, in particolare pp. 94 e ss.

“territorio”, ma corrispondeva all’esigenza di accertare - in un Paese come l’Italia dotato di un “patrimonio culturale” sterminato, troppo ampio per essere conosciuto da chiunque nella sua interezza - l’effettiva conoscenza da parte della guida dell’oggetto della propria attività, costituito appunto dal “patrimonio culturale” localizzato in (e legato a) un determinato “territorio”.

I plurimi e ripetuti richiami che pure si continuano a ritrovare in proposito nella definizione dell’oggetto della professione e delle finalità delle visite svolte dalle guide turistiche operati dall’art. 2 della legge (“*testimonianze di civiltà di un territorio*”, “*contesti ... che caratterizzano le specificità territoriali*”, “*conoscenza del patrimonio e degli ulteriori elementi di identità locali*”, “*memoria delle identità ... territoriali*”) sono a questo punto poco più di “reminiscenze” dell’originaria “territorialità” della professione, che, estesa ad una dimensione “nazionale”, finisce per diluirsi al punto da perdere ogni effettiva valenza, quanto meno rispetto al fatto che il possesso dell’abilitazione da parte della guida turistica sia di per sé garanzia dell’avvenuto accertamento per via amministrativa del possesso di una conoscenza *specifica* delle “*testimonianza di civiltà*” di *quel* territorio, rispetto al quale viene concretamente esercitata la professione.

Il carattere “generalista” assunto dalla professione di guida turistica e della conseguente definitiva perdita, almeno in principio ed in via “ordinaria”, del carattere “specialistico”⁴⁸ che essa ha sempre avuto nel nostro ordinamento nel senso sopra chiarito, si ritrova nella disciplina dell’esame di abilitazione contenuta nell’art. 4 della L. n. 190/2023.

Coerentemente con l’estensione “nazionale” dell’efficacia della relativa abilitazione operata dall’art. 3 della L. n. 97/2013 - che avrebbe peraltro di per sé dovuto far considerare abrogate per incompatibilità sin dal momento della sua emanazione le discipline regionali che erano state emanate in precedenza ed avevano calibrato i relativi requisiti sul presupposto della valenza ristretta al territorio (o parte di esso) di ciascuna Regione - l’accertamento delle competenze necessarie per l’esercizio della professione viene individuata nel superamento di un esame di Stato, “*indetto, con cadenza almeno annuale, dal Ministero del Turismo*”, consistente “*nello svolgimento di una prova scritta, una prova orale e una prova tecnico pratica*”. Non sono contemplate modalità alternative per ottenere l’abilitazione, come invece era consentito da alcune discipline regionali che prevedevano la possibilità di svolgere corsi “abilitanti” svolti da organismi di formazione privati appositamente autorizzati. Le prove del nuovo esame di abilitazione nazionale hanno ad oggetto “*le materie di storia dell’arte, geografia, storia, archeologia, diritto del turismo e accessibilità e inclusività dell’offerta turistica*”, senza ulteriori specificazioni, “*oltre all’accertamento delle competenze linguistiche*” di cui meglio si dirà tra poco. Si

48 Si ricorda che di “*guide specializzate*” parlavano le già citate e ormai note sentenze della Corte di Giustizia dei primi anni Novanta, facendo riferimento alla possibilità degli Stati membri - giustificata dal riconoscimento come “esigenza imperativa di interesse generale” della tutela del patrimonio culturale e della diffusione della sua corretta conoscenza - di riservare lo svolgimento di “*visite guidate in determinati musei o monumenti che possono essere visitati solo con una guida specializzata*”, dotata di “*qualifiche specifiche e complementari a quelle richieste per il rilascio della licenza di guida turistica*”. La terminologia appariva all’epoca quanto meno impropria per il caso italiano, visto che presupponeva che la guida turistica fosse “non specializzata” ed una distinzione tra “guide non specializzate” e “guide specializzate” che era ignota al nostro ordinamento, a meno di non confondere le prime con gli “accompagnatori turistici”, oggetto però di una distinta professione.

tratta dunque di un esame che tende ad accertare il possesso da parte della guida di una competenza culturale di tipo “generalista” nient’affatto “specialistica”, sia pur riguardante materie che attengono all’ambito “umanistico” e “storico-artistico”, il cui livello di approfondimento non è oltre tutto allo stato esattamente individuabile, visto che i “*criteri e le modalità di svolgimento dell’esame di abilitazione*” sono stati rimessi dal terzo comma dell’art. 4 ad un successivo decreto del Ministero del Turismo, da adottare, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni-Province Autonome, entro trenta giorni dall’entrata in vigore della legge. Al decreto è stata rimessa peraltro anche l’individuazione delle “*ulteriori materie d’esame, oltre a quelle del comma 1*”, quasi a riconoscere che lo stesso legislatore abbia avuto il dubbio che le materie che ha direttamente previsto rappresentino una sorta di “compromesso al ribasso”, raggiunto come “minimo comun denominatore” tra soluzioni e richieste diverse nell’urgenza di approvare la legge entro i termini del PNRR, e abbia quindi lasciato la possibilità - se non addirittura abbia prevista la necessità⁴⁹ - di qualche ulteriore “aggiustamento additivo”, che mal si concilia a dire il vero con la natura meramente attuativa che il decreto ministeriale dovrebbe avere. A quest’ultimo, peraltro, spetterà anche verosimilmente di risolvere altre questioni piuttosto delicate relative alle modalità di svolgimento dell’esame: si pensi a quelle connesse alla scelta che dovrà essere operata tra il carattere “centralizzato” della sede di esame, ovvero - come appare più probabile - alla distribuzione dello stesso su più sedi nel territorio nazionale, con tutto quel che ne consegue a livello organizzativo; o alle modalità di composizione della/e commissione/i esaminatrici ed alla scelta dei loro componenti, anche in relazione all’eventuale partecipazione alle stesse di professionisti già abilitati ed al modo con cui assicurare - soprattutto in caso di pluralità di sedi e dunque di commissioni - un’omogeneità di trattamento dei candidati. Si tratta di aspetti che non sono solo “pratici”, ma che comportano scelte che finiscono per avere anche un rilievo “politico” rispetto agli interessi, spesso tutt’altro che uniformi, dei soggetti coinvolti e delle loro rappresentanze nazionali e locali, che quindi a maggior ragione non meraviglia non siano stati direttamente affrontati dalla legge e siano stati rinviati al decreto attuativo, per non intralciare l’*iter* della prima. Proprio per questo, tuttavia, il termine breve previsto in teoria per la sua emanazione (non per nulla già trascorso al momento in cui si scrive) sembra avere essenzialmente un intento “sollecitatorio”, nella consapevolezza che sarà verosimilmente necessario un tempo significativamente più lungo per definire le soluzioni necessarie: certo è che fino a quel momento non si potrà indire la prima sessione annuale del nuovo esame di abilitazione che, insieme all’istituzione dell’“elenco nazionale” (anch’essa rinviata, come vedremo, ad un ulteriore decreto ministeriale attuativo), costituiscono le condizioni minime per l’effettiva partenza del nuovo assetto della professione di guida turistica. Nelle more, questa rimarrà ancora nella situazione di “paralisi” in cui si dibatte da lungo tempo.

49 Il comma 3 non dice che il decreto “potrà individuare”, ma che “*con decreto ... sono individuate le ulteriori materie d’esame*”.

Il carattere “non specialistico” della preparazione richiesta dall’esame di abilitazione non è scalfito neppure dalla disciplina dei requisiti di ammissione allo stesso di cui al comma 2 dell’art. 4 della L. n. 190/2023. Anzi, almeno per uno di questi requisiti, si può dire che viene accentuato.

Fermo restando infatti il necessario possesso degli usuali requisiti generali e di affidabilità “morale”, connessi al possesso della maggiore età, della cittadinanza italiana o di altro Paese UE (o, per i cittadini di altri Paesi, della regolarità rispetto alle norme sull’immigrazione) e dell’assenza di condanne penali per reati idonei ad incidere sull’affidabilità di chi debba svolgere una professione “al pubblico”⁵⁰, i requisiti di preventiva qualificazione per poter partecipare all’esame di abilitazione sono essenzialmente due. Il primo - oggetto da sempre di aspre discussioni anche all’interno della categoria - riguarda il titolo di studio necessario, che è stato alla fine individuato dalla legge in “*una laurea triennale ovvero una laurea specialistica, magistrale o del vecchio ordinamento*”. La soluzione prescelta è chiaramente di compromesso: si è bensì richiesta una laurea, con ciò optando dunque per un significativo innalzamento - anche rispetto a quanto era previsto da molte leggi regionali, specialmente le più risalenti, ma non solo, che si accontentavano di un diploma di scuola superiore⁵¹ - del livello del titolo di studio necessario per poter partecipare all’esame di abilitazione, determinando una significativa restrizione, rispetto a quanto sinora avvenuto, della platea dei soggetti in grado di accedere alla professione. Allo stesso tempo, tuttavia, si è evitato ogni riferimento a specifiche “classi di laurea” indicanti l’ambito materiale in cui il titolo di studio è stato conseguito che, dunque, potrebbe non avere alcuna attinenza, neppure indiretta, con l’oggetto della professione della guida turistica, costituito dal “patrimonio culturale” (nel suo senso più ampio) e la diffusione della sua conoscenza. Il che conferma appunto la sostanziale eliminazione del carattere “necessariamente specializzato” della professione.

Il secondo requisito riguarda le conoscenze linguistiche. Si è anche in tal caso alzata l’asticella rispetto alle discipline regionali (pre) vigenti, condizionando l’accesso all’esame di abilitazione alla conoscenza di almeno “*due lingue, una di grado non inferiore al livello di competenza C1 e l’altra di grado non inferiore al livello di competenza B2 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue, rilasciate da enti certificatori di lingue straniere formalmente riconosciuti dal Ministero dell’Istruzione e del Merito e, per i cittadini di un altro Stato appartenente o non appartenente all’UE, aver conseguito una certificazione di conoscenza della lingua italiana in un grado non inferiore al livello di competenza C1*” del suddetto Quadro⁵², fermo restando l’accertamento

50 Art. 4, comma 2.

51 V. ad es. L.R. Toscana n. 86/2016; L.R. Emilia-Romagna n. 4/2000; L.R. Lombardia, n. 27/2015; L.R. Campania, n. 11/1986. Dagli atti preparatori della legge (v. l’Analisi tecnico Normativa – ATN) risulta come “*in sede di consultazione sul provvedimento degli <stakeholders> interessati, alcuni di essi abbiano chiesto di limitare a una, anziché a due le certificazioni linguistiche richieste*”, posizione che il Governo ha considerato “*inadeguata ... rispetto all’obiettivo imposto dal PNRR, che richiede di garantire uno standard più elevato possibile delle conoscenze possedute dalle guide*”.

52 Si ricorda che il suddetto Quadro individua sei livelli di competenza linguistica (A1/A2, B1/B2, C1/C2), ripartiti in tre livelli: elementare (A), intermedio (B) ed avanzato (C). I livello C1 corrisponde quindi ad un “*livello avanzato o di <efficienza autonoma>*” ed il B2 ad un livello “*intermedio superiore*”.

dell'effettività delle relative competenze in sede di esame di abilitazione. A dire il vero, la formulazione ambigua della prima parte disposizione - che parla di “*conoscenza di due lingue*”, senza ulteriori specificazioni - potrebbe, ad una lettura superficiale, far sorgere qualche dubbio che una delle due lingue possa essere l'italiano, il che consentirebbe ai madrelingua nazionali di accedere all'esame con la sola certificazione di livello B2 di una sola lingua straniera. Il riferimento però al fatto che le certificazioni relative alle “*due lingue*” richieste debbano essere rilasciate da “*enti certificatori di lingue straniere*” appare decisivo per chiarire che lo *standard* minimo richiesto corrisponde alla conoscenza di due lingue con i livelli certificati indicati, *oltre* all'italiano, come lingua-base che la norma in esame considera comunque indispensabile per esercitare la professione nel nostro Paese anche per “*i cittadini di un altro Stato appartenente o non appartenente all'UE*”, visto che questi ultimi dovranno aver conseguito la relativa certificazione per “*un grado non inferiore al livello C1*”. Non vi è dubbio che, anche sotto questo profilo, la “doppia lingua straniera” contribuirà significativamente ad escludere dall'accesso alla professione un numero significativo di potenziali aspiranti che pur ben avrebbero potuto esercitare la professione rispetto ad utenti appartenenti ad un (solo) gruppo linguistico ulteriore rispetto a quello dell'italiano.

Il superamento dell'esame di abilitazione darà diritto all'iscrizione nell’“*elenco nazionale delle guide turistiche*” presso il Ministero del Turismo. Per la relativa istituzione, che verrà accompagnata dalla realizzazione di “*un'apposita piattaforma informatica*”, peraltro, l'art. 5 della legge rinvia anche in tal caso ad un successivo decreto del medesimo Ministero, la cui emanazione, al pari di quello precedentemente menzionato sugli esami, condiziona l'effettiva operatività della nuova disciplina. L'iscrizione nell'elenco, resa pubblica sul sito *web* del Ministero, è condizione per l'esercizio della professione, che l'art. 4 ribadisce potrà essere svolta dagli iscritti, “*ai sensi dell'art. 3, comma 1, della L. 6 agosto 2013, n. 97 ... su tutto il territorio nazionale*” e comporterà il rilascio di un “*tesserino personale di riconoscimento, munito di fotografia, numero di iscrizione e codice univoco di identificazione, da esibire durante lo svolgimento della professione*”, all'evidente fine di rendere facilmente riconoscibili le guide turistiche abilitate sui luoghi di svolgimento dell'attività, anche in occasione dell'effettuazione dei controlli, come metodo di contrasto all'abusivismo⁵³.

4. Le specializzazioni “tematiche e territoriali” come (mero) strumento di “marketing professionale”. L'obbligo di “formazione continua”

È previsto dall'art. 5, comma 2, che l'elenco nazionale sia “*distinto in apposite sezioni*”. Queste non solo distingueranno le guide in possesso di abilitazione direttamente ottenuta in Italia da quelle che abbiano ottenuto il riconoscimento del titolo conseguito all'estero in base alla disciplina di cui al

⁵³ L'obbligo di “*esporre in maniera visibile il tesserino di riconoscimento di cui all'art. 5, comma 4, da esibire ad ogni richiesta da parte degli organi di polizia locale, delle autorità di P.S. e di ogni altro soggetto autorizzato*” è espressamente indicato, insieme a quello di “*fornire all'utente informazioni trasparenti sui costi della prestazione professionale*” tra gli “*obblighi di comportamento della guida turistica*” dall'art. 11 della legge.

successivo art. 8, ma rifletteranno le eventuali specializzazioni ottenute da ciascun iscritto in riferimento alle previsioni dell'art. 7, comma 2, della legge. Quest'ultima disposizione va letta in collegamento con il ribadito principio dell'efficacia "*su tutto il territorio nazionale*" dell'abilitazione, senza limitazioni di ambiti né "territoriali", né "materiali", la cui valenza viene accentuata e generalizzata, senza più alcuna eccezione, anche rispetto al richiamato art. 3 della L. n. 97/2013, laddove l'art. 13, comma 4, della legge in commento inserisce tra le "*disposizioni transitorie e finali*" l'espressa abrogazione del comma 3 dello stesso art. 3 della "legge europea 2013". Quest'ultimo, come si è già sopra ricordato, pur avendo affermato il principio della valenza "nazionale" dell'abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica, aveva tuttavia conservato una significativa eccezione, costituita dalla limitazione dell'esercizio della professione all'interno di "*siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione*", da individuarsi ad opera di appositi decreti ministeriali attuativi, che, emanati nel 2015 ed immediatamente oggetto delle critiche della Commissione Europea, sono stati annullati dal Consiglio di Stato. La disposizione di legge era tuttavia rimasta in vigore, per quanto non più concretamente operativa dopo tale annullamento, visto che nessun Governo aveva avuto la forza o il coraggio di farvi seguire l'emanazione di nuovi decreti attuativi che pure, anche tenendo conto del vincolo derivante dal giudicato amministrativo in relazione alle motivazioni dell'annullamento e sinanco delle critiche europolitane, sarebbe stata possibile con un più attento ed equilibrato utilizzo del principio di proporzionalità, conservando, come peraltro espressamente consentito dai pronunciamenti della Corte di Giustizia in materia di guide turistiche, la presenza di "*determinati musei o monumenti che possono essere visitati solo con una guida specializzata*", dotata di "*qualifiche specifiche e complementari a quelle richieste*" per la neo-istituita "guida nazionale generalista". La scelta definitiva del legislatore della L. n. 190/2023, dopo non poche discussioni avutesi sul punto anche nel corso dei lavori preparatori, è stata operata verosimilmente sia per evitare nuove possibili discussioni a livello europeo che avrebbero potuto sorgere a maggior ragione se la "guida specializzata" fosse stata ritenuta in conflitto con l'obbligo assunto nel PNRR di adottare uno "*standard minimo nazionale che non implichi la creazione di una nuova professione regolamentata*", sia per superare i contrasti all'interno della stessa categoria delle guide turistiche che proprio i ricorsi presentati da alcune delle sue componenti contro i "decreti Franceschini" del 2015 avevano evidenziato. Si è quindi deciso di "tagliare la testa al toro" una volta per tutte. Il possesso di eventuali "specializzazioni" è stato infatti configurato non più come una condizione per l'esercizio dell'attività in certi "ambiti" o "siti", ma come uno strumento facoltativo di "*marketing professionale*", che, nel momento in cui dovrà "certificare" e rendere nota attraverso l'inserimento nelle apposite "sezioni" dell'elenco nazionale l'acquisizione da parte della guida di competenze e conoscenze ulteriori e più approfondite rispetto a quelle "ordinarie" necessarie per svolgere la professione, potrà essere esclusivamente utilizzato dal professionista nel "mercato turistico" di riferimento per attirare e selezionare la propria clientela e, per converso, dagli utenti per operare la scelta del professionista più adatto alle proprie esigenze o ai

propri interessi. Solo in questa ben diversa prospettiva e nell'ambito della definizione normativa dei possibili oggetti della "specializzazione", rimessa ancora una volta ad un decreto ministeriale attuativo, può nuovamente assumere rilevanza anche l'aspetto del tradizionale collegamento della guida con il "territorio". L'art. 7, ai commi 1 e 2, prevede infatti che le guide iscritte nell'elenco nazionale possano acquisire *"una o più specializzazioni tematiche e territoriali, tra loro cumulabili, anche in materia di turismo accessibile e inclusivo"*, che daranno titolo ad ottenere l'iscrizione in *"apposite sezioni dell'elenco nazionale"*, previo superamento di corsi *"della durata minima di cinquanta ore"* aventi *"contenuto teorico e pratico, autorizzati dal Ministero del Turismo"*. Anche in tal caso, tuttavia, l'operazione più "delicata", su un tema che è facilmente comprensibile sia particolarmente "sensibile" e "conflittuale" per la categoria, spetterà ad *"uno o più decreti ministeriali"*, da adottarsi sempre entro il "teorico" termine breve di 30 giorni dall'entrata in vigore della legge, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni-Province autonome e *"sentiti le associazioni di categorie e, se del caso, altri soggetti"* (non meglio identificati) che il Ministero o le autonomie *"ritengano opportuno ascoltare"*. A tali decreti viene rimesso il compito di *"individuare gli ambiti e le modalità di specializzazione"*, oltre che *"valorizzarne la valenza"* e *"definirne i requisiti, i caratteri obbligatori e gli standard minimi al fine di assicurare l'uniformità dei percorsi di specializzazione attivati"*. Il comma 4 tiene a sottolineare che la disciplina delle "specializzazioni" sarà comunque effettuata dai decreti *"su scala nazionale"*. L'intento di questa precisazione è quello di escludere che il riferimento alle specializzazioni non solo *"tematiche"*, ma anche e soprattutto *"territoriali"*, possa implicare il recupero di differenziazioni regionali e l'attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa ed amministrativa nella disciplina e "gestione" delle "specializzazioni" che non sia meramente attuativa di quanto stabilito a livello statale, sia pur utilizzando lo strumento di "leale collaborazione" costituito dalla previa intesa" nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni-Province autonome⁵⁴.

È prevedibile che sull'individuazione e la regolamentazione delle "specializzazioni" ammissibili si incontreranno significative difficoltà e sorgeranno diverse questioni. Quanto a quelle "tematiche", si dovrà per esempio valutare se privilegiare una differenziazione basata principalmente su "materie", o "settori" per così dire "generalisti" all'interno dei quali poi si porrà il problema dell'eventuale previsione di sub-specializzazioni per "periodi temporali" o "correnti storico-artistico-culturali"; ovvero se si dovranno contemplare anche specializzazioni per così dire "orizzontali" e/o basate su caratteristiche soggettive e/o specifici interessi dell'utenza piuttosto che dell'oggetto "materiale" dell'attività, come lascerebbe pensare anche l'espresso (per quanto piuttosto generico e di significato concreto non facilmente comprensibile) riferimento al *"turismo accessibile e inclusivo"*. Le difficoltà saranno forse

54 Va tra l'altro ricordato che la definizione delle modalità di conseguimento delle "specializzazioni" e la regolamentazione dei relativi corsi dovrebbe ritenersi rientrante nella materia della *"formazione professionale"* che, diversamente da quella inerente la disciplina delle *"professioni"*, appartiene anche secondo la Corte Costituzionale alla competenza c.d. *"residuale"* delle Regioni (*ex plurimis*, sentt. nn. 50, 51 e 175/2005 108/2012; 93/2008).

ancor di più per quanto riguarda le specializzazioni “territoriali”. Rispetto a queste, intanto, la delimitazione dell’ambito spaziale di “specializzazione” dovrà necessariamente tener conto degli assetti dimensionali degli “ambiti” di esercizio dell’attività professionale che erano previsti dalle discipline regionali previgenti, visto che l’art. 13, comma 3, della legge ha previsto per le guide turistiche già operanti “l’iscrizione, a domanda, nelle apposite sezioni dell’elenco nazionale di cui all’art. 7, comma 2, relative alle specializzazioni territoriali”. Si dovrà, tuttavia, considerare che gli “ambiti territoriali” non erano stati uniformemente delineati da tutte le Regioni, comprendendo alcuni l’intero territorio regionale, gran parte avendo invece estensione infraregionale (di solito coincidente con i territori provinciali), per cui si potrebbe porre il dubbio se o meno uniformarli o mantenerli “regionalmente differenziati” ai fini della costituzione delle apposite “sezioni” dell’elenco nazionale. A ciò aggiungasi che vi saranno certamente spinte significative per l’introduzione di nuove ed ulteriori tipologie di “specializzazione territoriale”, che andrebbero a sovrapporsi a quelle derivanti dai precedenti “ambiti”, e che, prescindendo dai “confini amministrativi” (provinciali o regionali che siano), potrebbero essere delineate sulla base dell’omogeneità “culturale e/o paesaggistica” dei territori oggetto dell’attività della guida, oppure identificate in relazione a determinati “siti”, “musei” o “istituzioni e luoghi della cultura” di particolare rilievo nell’ambito del “patrimonio culturale” nazionale, recuperando così parzialmente, e sia pur con tutt’altro effetto, anche la *ratio* dei già citati “decreti Franceschini” del 2015. Considerando infine le molteplici possibili “combinazioni” tra le specializzazione “tematiche” e quelle “territoriali” e le comprensibili tensioni che la relativa definizione potrà verosimilmente determinare tra gli interessi concorrenti (dei professionisti coinvolti, ma anche degli operatori turistici che costruiscono l’“offerta turistica” in senso ampio e si avvalgono dell’attività dei primi), c’è da chiedersi non solo se il relativo sistema previsto dall’art. 7 della L. 190/2023 riuscirà a diventare operativo in tempi ragionevoli; ma addirittura se fosse davvero il caso - una volta scelto di abbandonare la figura della guida turistica come professionista *ab origine* “specializzato”, cui è consustanziale il possesso di una qualificazione specifica relativamente ad un determinato territorio (*rectius*: per un determinato “patrimonio culturale” naturalmente connesso ad un determinato territorio), trasformandola in una figura “generalista” legittimata ad operare indifferentemente “su tutto il territorio nazionale” ed in relazione ad ogni aspetto, “materiale ed immateriale”, dell’immenso patrimonio culturale italiano - di creare per via legislativo-amministrativa un “sistema chiuso” di “specializzazioni”, individuate normativamente da un decreto ministeriale. Quest’ultimo, infatti, sarà prevedibilmente oggetto di critiche e fonte di insoddisfazioni, da cui potrebbero però originare (vista la natura regolamentare della disciplina) ricorsi ai Giudici amministrativi da parte di chi ritenesse di essere stato pretermesso o danneggiato e, nella migliore delle ipotesi, sarà comunque esposto al rischio di rapida obsolescenza di fronte ad un mercato turistico in tumultuosa evoluzione in cui emergono continuamente nuove “categorie” e forme di turismo “specializzato” che pretenderanno riconoscimento formale anche quanto all’attività professionale delle guide.

I decreti ministeriali previsti dal comma 4 dell'art. 7 avranno anche il compito di dare attuazione alla previsione contenuta nel precedente comma 3 del medesimo articolo, con cui è stato introdotto anche per le guide turistiche, analogamente a quello che è già avvenuto per la maggior parte delle professioni regolamentate, anche "ordinistiche", l'obbligo di c.d. "formazione continua". È imposto infatti che le guide effettuino *"il continuo e costante aggiornamento delle proprie competenze e conoscenze, al fine di assicurare la qualità delle proprie prestazioni e di contribuire al migliore esercizio della professione nell'interesse dei turisti"*. Il periodo temporale di riferimento per l'assolvimento dell'obbligo in questione e lo svolgimento delle relative verifiche viene individuato in quello *"triennale"*, mentre lo strumento per garantirlo è rappresentato dalla frequenza di *"corsi a contenuto teorico-pratico autorizzati dal Ministero del Turismo"*, confermando il ruolo esclusivo del livello statale nella gestione amministrativa di ogni aspetto riguardante la professione "nazionale", anche inerente la relativa "formazione", quand'anche svolta tramite soggetti privati. Alle Regioni e alle Province autonome resterà anche in tal caso la possibilità di far valere le proprie posizioni quanto alla più precisa definizione delle *"modalità di ...aggiornamento"*, e dunque essenzialmente sul contenuto e sulle modalità concrete di svolgimento e gestione dei relativi corsi, nell'ambito dell'"intesa" in Conferenza Stato-Regioni-Province autonome che dovrà precedere l'emanazione dei decreti ministeriali attuativi, cui spetterà anche di definire *"le misure e le sanzioni di carattere interdittivo dell'esercizio della professione, da adottare in caso di inadempimento dell'obbligo"* in questione.

5. Il riconoscimento dei titoli di qualificazione professionale esteri: nuove questioni di compatibilità "eurounitaria"?

L'iscrizione all'elenco nazionale sarà necessaria, secondo la previsione di cui all'art. 5, lett. b) della legge in esame, anche per coloro che, avendo ottenuto all'estero titoli legittimanti all'esercizio delle attività proprie della professione di guida turistica, intendano svolgerla in maniera "stabile" in Italia assoggettandosi ad una previa procedura di "riconoscimento" del titolo posseduto. Costoro, secondo l'art. 7, comma 8, saranno inseriti, a domanda, in una sezione appositamente dedicata dell'elenco e saranno parimenti abilitati ad *"esercitare la professione su tutto il territorio nazionale"*. Evidentemente, varranno poi anche per loro le regole già viste quanto alla possibilità di ottenere "specializzazioni", con il conseguente inserimento nelle corrispondenti ulteriori sezioni dell'elenco, e agli obblighi di aggiornamento.

La procedura di riconoscimento è disciplinata dall'art. 6 sia con riferimento alla categoria dei *"cittadini dell'UE, di uno Stato appartenente alla Spazio Economico Europeo o della Svizzera abilitati allo svolgimento della professione di guida turistica in conformità alla normativa di un altro stato membro dell'UE o della Spazio Economico Europeo o della Svizzera"*, sia con riferimento ai casi di soggetti che abbiano conseguito *"la qualifica professionale ... in uno Stato diverso da quelli"* appena indicati. Nonostante la distinzione, anche all'interno dell'art. 6, tra le due categorie di soggetti, le

condizioni per il riconoscimento dei rispettivi titoli di qualificazione professionale sono alla fine analoghe: l'unica differenza è costituita dal fatto che, mentre nel caso delle guide "europee", lo stesso è subordinato dal comma 1, lett. b), ad una "misura compensativa" che prevede l'alternativa tra il "*compimento di un tirocinio di adattamento, della durata di 24 mesi, consistente "nell'esercizio della professione sotto la responsabilità di un professionista qualificato, accompagnato da una formazione complementare"* (non meglio precisata), sottoposto a "*valutazione da parte del Ministero del Turismo*"⁵⁵, ovvero il "*superamento di una prova attitudinale in lingua italiana*"; nel secondo caso è invece possibile solo quest'ultima, condizionatamente - si specifica nel comma 3 per i secondi - all'essere "*in regola con le disposizioni vigenti in materia di immigrazione*". Tale prova, "*indetta dal Ministero del Turismo*"⁵⁶, consiste in entrambi i casi nello svolgimento "*di una prova scritta e di una prova orale*". Le prove sono volte a verificare il possesso delle conoscenze professionali previste dall'art. 4, comma 1, per le analoghe prove di esame previste per l'abilitazione "nazionale", rispetto alle quali manca la terza prova "*tecnico-pratica*", sul presupposto che, trattandosi comunque di professionisti già operanti come guide nel Paese di provenienza, siano già in possesso delle competenze che la stessa è finalizzata ad accertare.

Per entrambe le categorie è richiesta dai commi 5 e 6, esattamente come per le "guide nazionali", la conoscenza di almeno due lingue, di livello non inferiore rispettivamente a C1 e B2, attestata dal possesso di certificazioni rilasciate da enti riconosciuti dal Ministero dell'Istruzione e del Merito. Quanto alla conoscenza della lingua italiana, per le guide "extra UE" e per quelle europee che sceglieranno come "*misura compensativa*" lo svolgimento della "*prova attitudinale*", sarà questa ad accertarla, visto che dovrà svolgersi in italiano. Per le guide europee che invece opteranno per il "*tirocinio di adattamento*" l'art. 6 non prevede espressamente alcunché in proposito. Sarà quindi opportuno che, al pari dell'individuazione del contenuto e delle modalità di svolgimento della "*formazione complementare*" che deve accompagnare il tirocinio di adattamento, la questione sia oggetto di precisazione in occasione della definizione delle "*modalità di svolgimento del tirocinio di adattamento e della prova attitudinale*" che il comma 7, lett. b), della disposizione rimanda all'ennesimo "solito" decreto ministeriale attuativo, previa l'usuale intesa in Conferenza Stato-Regioni-Provinde Autonome, che il Ministero del Turismo dovrebbe adottare entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge. Quest'ultimo dovrà tener conto, per precisare gli aspetti segnalati quanto al profilo linguistico, dei principi affermati dalla direttiva n. 36/2005/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali all'interno dell'Unione. Il suo art. 53, come modificato dalla direttiva 55/2013/UE, impone bensì che i professionisti che beneficiano del riconoscimento delle qualifiche

55 L'art. 13, comma 5, della legge prevede anche l'espressa modifica delle previsioni dell'art. 5 del D.lgs. n. 206/2007 al fine di individuare il Ministero del Turismo - vista la sua re-istituzione come Ministero autonomo rispetto a quello dei Beni Culturali - come l'autorità amministrativa competente per le procedure di riconoscimento dei titoli professionali "*per le attività che riguardano il settore turistico*".

56 È ragionevole pensare che, anche se non è stato espressamente previsto, l'indizione avvenga con la stessa cadenza (teoricamente "*annuale*") prevista per le sessioni dell'esame di abilitazione nazionale di cui all'art. 4.

professionali possiedano “*la conoscenza delle lingue necessaria all'esercizio della professione nello Stato membro ospitante*”, il quale dovrà tuttavia assicurare che le verifiche siano limitate alla conoscenza “*di una lingua ufficiale ... o di una lingua amministrativa*” del medesimo Stato purché il controllo sia “*proporzionato rispetto all'attività da eseguire*”.

Proprio tale ultima previsione fa sorgere qualche dubbio sulla compatibilità eurounitaria della disposizione che ha imposto anche alle “guide europee”, per ottenere il riconoscimento del titolo posseduto, di dimostrare, a parte l'italiano, la conoscenza certificata di almeno *altre due* lingue. Anche ammettendo che una delle due (verosimilmente quella di livello almeno C1) ben possa essere la lingua del Paese membro UE di provenienza della guida (e in questo caso dovrebbe però chiedersi se sia “proporzionato” imporre al professionista di presentare un'attestazione di un ente certificatore riconosciuto dall'autorità amministrativa italiana), ci sarebbe da chiedersi se non possa finire per essere contestata la pretesa di condizionare la “stabilizzazione” in Italia di una “guida europea”, già abilitata da altro Paese di cui al comma 1 dell'art. 6 in cui sia sufficiente la conoscenza di *una sola* lingua straniera, al possesso anche della certificazione B2 relativa ad un'ulteriore *seconda* lingua straniera. La guida in questione - specialmente se, come possibile ed anzi massimamente probabile, intenda svolgere la propria attività a favore di utenti provenienti dallo stesso Paese cui essa stessa appartiene ed in cui ha conseguito l'originaria abilitazione - potrebbe sostenere che la conoscenza della lingua italiana, oltre a quella appunto del suddetto Paese, siano requisiti più che idonei a consentirgli di esercitare la professione con garanzie qualitative dal punto di vista “linguistico” proporzionate “*rispetto all'attività da eseguire*”. E, considerato che l'ultimo comma dell'art. 53 della citata direttiva n. 36/2005/CE prevede che “*il professionista interessato può presentare ricorso ai sensi del diritto nazionale*” contro i controlli linguistici che condizionino il riconoscimento del proprio titolo professionale nello Stato ospitante che ritenga non rispettosi del richiamato principio di proporzionalità, la questione potrebbe diventare particolarmente “spinosa”. Si potrebbe invero tentare di argomentare contro una tesi del genere evidenziando che la richiesta della “seconda lingua” derivi dalla necessità di porre su un piede di parità con le “guide nazionali” le condizioni “linguistiche” richieste alle “guide europee” per la loro “stabilizzazione” in Italia. Su tale presupposto, si potrebbe sostenere che essa non rientri nell'ambito di applicazione del citato art. 53 della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali, che si riferisce all'imposizione da parte dello Stato ospitante del requisito linguistico inerente la sola conoscenza della *propria* lingua ufficiale o di altra lingua amministrativa ivi utilizzata; ma rappresenti una delle “*misure compensative*” che lo Stato membro cui è richiesto il riconoscimento è legittimato a imporre secondo le previsioni dell'art. 14 della stessa direttiva citata. Sennonché quest'ultimo - al pari degli artt. 22 e 23 del D.lgs. n. 206/2007 che vi ha dato attuazione - dispone che tali misure, consistenti appunto o in un “*tirocinio di adattamento*” o nel superamento di una “*prova attitudinale*”, possano essere previste se: “*a) la formazione dallo stesso ricevuta riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto nello Stato membro ospitante; b) la professione regolamentata nello Stato*

membro ospitante include una o più attività professionali regolamentate mancanti nella corrispondente professione nello Stato membro di origine del richiedente e la formazione richiesta nello Stato membro ospitante riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle oggetto dell'attestato di competenza o del titolo di formazione del richiedente". È oggettivamente dubbio che si possa sostenere che ricorrano queste due ipotesi rispetto alla previsione, come condizione del riconoscimento del titolo di qualificazione di una "guida europea", del possesso di una certificazione linguistica che attesti la conoscenza di una lingua ulteriore rispetto all'italiano e a quella diversa del Paese di provenienza della guida, ove quest'ultima sia la lingua in cui quest'ultima intenda esercitare la professione in Italia, offrendo i propri servizi ad utenti del proprio "gruppo linguistico".

Queste osservazioni inducono a porsi qualche domanda circa le finalità e la congruità della previsione per le stesse "guide nazionali" della conoscenza di una "seconda lingua straniera" a livello B2, oltre a quella di una prima lingua diversa dall'italiano a livello almeno C1, come condizione per accedere all'esame di abilitazione. L'intento dichiarato dal Governo - a fronte delle critiche espresse sul punto, e riportate anche in sede di Analisi Tecnico Normativa del testo del d.d.l. da alcuni degli *stakeholders* interessati - di garantire in tal modo il rispetto dell'obiettivo imposto dal PNRR "*che richiede di garantire uno standard più elevato possibile delle conoscenze possedute dalle guide*", appare piuttosto debole. Almeno dal punto di vista "linguistico", lo scopo poteva ben considerarsi raggiunto con l'obbligo di possedere un livello avanzato (C1) di conoscenza anche di *una sola* lingua straniera, che sarebbe poi stata verosimilmente quella di ordinario esercizio della professione in aggiunta all'italiano. Sorge invece il legittimo dubbio che l'innalzamento dei requisiti linguistici oltre quanto sinora è sempre stato richiesto alle guide già operanti (che oltre tutto - come si è già anticipato - verranno inserite *tout court* senza necessità di alcuna prova o di svolgere alcuna formazione integrativa qualora siano state abilitate, come nella maggior parte dei casi, sulla base di discipline regionali che prevedessero titoli di studio e/o conoscenze linguistiche inferiori a quelle dell'attuale legge) sia il risultato - insieme alla richiesta del possesso di una laurea, in qualsiasi campo - di un compromesso. Più precisamente, abbia costituito una sorta di "contropartita" rispetto alla previsione di un esame di abilitazione che - come non sarebbe potuto essere diversamente una volta trasformata la guida turistica da professionista necessariamente "specializzato" e dotato di "*area specific qualification*", a "guida nazionale" - avrebbe potuto essere considerato troppo poco selettivo, presupponendo una preparazione "generalista", e consentire, tanto più dopo anni di "paralisi", l'accesso alla professione di un numero di "nuove guide" troppo elevato per essere tollerato dalla categoria, accentuando i conflitti interni alla stessa e finendo per bloccare ulteriormente l'emanazione della nuova disciplina. In effetti, non si capisce bene quale sarebbe la ragione di pubblico interesse che dovrebbe impedire a priori di accedere alla professione ad un soggetto che intenda esercitare l'attività di guida turistica rispetto a clienti appartenenti ad un solo "gruppo linguistico", oltre all'italiano, **e** abbia una conoscenza linguistica di "livello avanzato" (C1) più che adeguata rispetto alle esigenze dell'utenza cui rivolgerebbe la propria offerta, sol perché non conoscerebbe anche un'ulteriore lingua straniera almeno "a livello intermedio"

(B2). Un tale limite potrebbe apparire “sproporzionato” sia rispetto alle esigenze di pubblico interesse relative alla tutela del patrimonio culturale nazionale, che rispetto a quelle di tutela dei destinatari dei servizi professionali, ed essere ritenuto espressione di un’ottica puramente limitativa della concorrenza che potrebbe finire per essere nuovamente oggetto di censure di compatibilità con la normativa europea da parte delle guide appartenenti ad altri Stati membri che volessero stabilirsi in Italia. Ove ciò avvenisse ed eventuali ricorsi sul punto avessero successo, l’effetto sarebbe ancora una volta una “discriminazione a rovescio” tra “guide europee stabilite” e “guide nazionali” a danno di queste ultime che finirebbe inevitabilmente per far “saltare” anche per queste ultime il requisito della “doppia lingua”.

La disciplina dello stabilimento contenuta nell’art. 6 della L. n. 190/2023 potrebbe presentare tuttavia un ulteriore profilo di criticità rispetto alla disciplina europea. Ci si riferisce alla mancata previsione della possibilità, sempre per le “guide europee” che intendano svolgere l’attività in maniera “stabile” in Italia, di ottenere il riconoscimento del titolo professionale già posseduto anche sulla base dell’“esperienza professionale” già maturata, secondo l’art. 27 del D.lgs. n. 206/2007. Quest’ultimo, in attuazione dell’analoga disposizione di cui all’art. 16 della direttiva n. 36/2005/CE, prevede che per una serie di attività *“elencate nell’Allegato IV il cui accesso o esercizio è subordinato al possesso di conoscenze e competenze generali, commerciali o professionali, il riconoscimento professionale è subordinato alla dimostrazione dell’esercizio effettivo dell’attività in questione in un altro Stato membro”* per un periodo di tempo determinato dai successivi artt. 28-30. Tra le attività elencate nell’Allegato IV, identico a quello della citata direttiva, sono per l’appunto menzionate anche quelle delle *“guide accompagnatrici e interpreti turistici”*. La dizione *“guide accompagnatrici”*, utilizzata dal “lessico eurounitario” e ripresa anche dalla Corte di Giustizia nelle “famigerate” sentenze dei primi anni Novanta, ha anche in passato favorito la confusione tra due professioni (gli “accompagnatori turistici” e le “guide turistiche”) che nel nostro ordinamento sono state tradizionalmente diverse e distinte, favorendo i già ricordati tentativi di sostenere che ogni distinzione tra le stesse fosse venuta meno. Essa potrebbe nuovamente rappresentare la base per tentare di sostenere da parte delle “guide europee” aspiranti all’esercizio “stabile” della professione in Italia e che abbiano maturato l’“esperienza professionale” per il tempo minimo necessario, l’illegittimità della pretesa della L. n. 190/2023 di condizionare il riconoscimento del titolo di qualificazione posseduto solo allo svolgimento di una *“prova attitudinale”* o di un *“tirocinio di adattamento”*. Nel “vecchio regime” della disciplina di professione di “guida turistica” si era potuto contrastare adeguatamente questa tesi evidenziando come l’espressione *“guide accompagnatrici”* menzionate dalla direttiva n. 36/2005/CE non poteva essere riferita in Italia alla professione delle “guide turistiche”, ma semmai a quella diversa degli “accompagnatori turistici”, la cui distinzione rispetto alla prima veniva evidenziata anche sottolineando il carattere “generalista” della seconda, contrapposto a quello necessariamente “specialistico” della prima. Quest’ultimo, d’altronde, sarebbe stato poco compatibile con il presupposto dell’applicazione delle previsioni dell’art. 27 del D.lgs. n. 206/2007 e dell’art. 16 della

direttiva costituito dal fatto che l'accesso o l'esercizio alle professioni cui essi si riferiscono "è subordinato al possesso di conoscenze e competenze generali". La caratterizzazione in senso maggiormente "generalista" assunta oggi dalla "guida turistica nazionale" in base alla sua disciplina della L. n. 190/2023, a maggior ragione sommata alla persistente mancanza di una disciplina statale *ad hoc* per gli "accompagnatori turistici" (come per tutte le altre "professioni turistiche"), potrebbe però indebolire questa argomentazione e costituire un incentivo a (ri)proporre la questione⁵⁷.

5. Lo svolgimento di attività di guida turistica da parte delle "guide europee" in regime di "libera circolazione"

L'esercizio della professione in maniera "stabile" in Italia da parte delle guide turistiche "europee", viene ben distinto dall'art. 6 della L. n. 190/2023 da quello effettuato "*su base temporanea e occasionale, in regime di libera prestazione dei servizi, ai sensi dell'art. 9 del D.lgs. n. 206/2007*", cui viene fatto riferimento nella lett. a) del primo comma. Quest'ultimo, infatti, a differenza del primo, non richiede, come espressamente previsto dall'art. 3, comma 2, della legge il possesso dei "requisiti di cui al comma 1, del medesimo articolo, ovvero l'iscrizione all'elenco nazionale e il presupposto riconoscimento della qualifica professionale ottenuta nel Paese estero. La questione delle condizioni per consentire nel nostro Paese l'esercizio della professione da parte delle "guide europee" in regime di "libera circolazione", che ha costituito uno dei punti di maggior conflitto nel settore ed ha avuto un ruolo decisivo nel "crollo" del sistema originario della disciplina nazionale delle guide turistiche, è ben noto e non è quindi il caso di ritornare sui suoi trascorsi e la sua evoluzione a partire ancora una volta dalle "famigerate" sentenze della Corte di Giustizia dei primi anni Novanta del secolo scorso. Resta comunque una delle problematiche più "sensibili" per la categoria, sia quanto alla necessità di giungere finalmente, per evitare facili elusioni dei più rigidi principi e requisiti previsti per lo "stabilimento", ad una definizione più precisa e concreta della generica nozione di "*temporaneità e occasionalità*" della prestazione che costituisce la condizione dell'applicabilità del regime di "libera circolazione"; sia quanto alla predisposizione dei meccanismi di controllo preventivo e successivo sul rispetto della medesima condizione da parte delle guide "migranti". Quest'ultimo aspetto è a maggior ragione divenuto importante, considerato che la disciplina contenuta nel D.P.R. 13 dicembre 1995 - con l'intento dichiarato di dare attuazione alla sentenza emessa nel 1991 dalla Corte di Giustizia nei confronti dell'Italia in relazione ai "*servizi di guida turistica prestati professionalmente da cittadini di altri Stati membri, stabiliti in uno Stato dell'UE diverso dall'Italia e resi nel corso di un viaggio a circuito chiuso ... effettuato da turisti che da detto Stato, in cui sono stabiliti, si trasferiscono temporaneamente, in gruppo, nello Stato membro da visitare*", aveva previsto forme di controllo

⁵⁷ Nello stesso Dossier del Servizio Studi del Senato cit. alla n. prec., a commento dell'art. 6 di quella che sarebbe diventata la L. n. 190/2023, si invitava a valutare "*al fine di garantire la conformità della legge al diritto UE, e in particolare all'art. 16 della direttiva n. 2005/36/CE ... l'opportunità di far salvo, in alternativa, per lo svolgimento dell'attività di guida turistica in Italia in maniera stabile, il riconoscimento della qualifica sulla base dell'esperienza professionale ai sensi dell'art. 27 del D.lgs. n. 206/2007*".

preventivo affidate alle Regioni sulle “guide europee” esercenti in Italia al seguito di detti “gruppi” in regime di libera circolazione - è stata, a torto o a ragione, ritenuta non più applicabile dalle Regioni ed abrogata quanto meno a partire dall’istituzione della “guida nazionale” per effetto dell’art. 3 della “legge europea” del 2013.

La legge 190/2023 è ben consapevole della necessità di risolvere tali questioni, ma rimanda la loro concreta soluzione nuovamente alla fase attuativa costituita dal decreto ministeriale previsto dall’art. 6, comma 7. Questo, oltre, come si è già visto, alla disciplina delle modalità di svolgimento delle “misure compensative” condizionanti il riconoscimento delle qualifiche professionali delle “guide europee” che intendono esercitare stabilmente in Italia, dovrà - con l’aggiunta stavolta all’usuale intesa in Conferenza Stato- Regioni- Province Autonome del preventivo parere del Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR - stabilire *“le condizioni alle quali la prestazione possa essere considerata temporanea e occasionale, nonché le modalità di accertamento”* del relativo carattere. Una volta che questo decreto sarà emanato, verrà finalmente data attuazione a quanto avrebbe potuto essere fatto da tempo in base all’art. 59 del D.lgs. n. 206/2007, che già aveva previsto la possibilità di stabilire *“criteri per rendere uniformi le valutazioni della verifica della occasionalità e della temporaneità delle prestazioni professionali per l’attività di guida turistica e di accompagnatore turistico”*, per mezzo di un DPCM che viene appunto oggi sostituito dal decreto del Ministero del Turismo previsto dalla norma in commento. Si tratterà in proposito di specificare all’interno dello stesso la nozione di “temporaneità e occasionalità” della prestazione delle “guide europee” in regime di libera circolazione *“secondo i criteri dell’art. 9, comma 3, del D.lgs. n. 206/2007”*, che fanno riferimento ad una valutazione da operarsi *“caso per caso, tenuto conto anche della natura della prestazione, della durata della prestazione stessa, della sua frequenza, della sua periodicità e della sua continuità”*. L’auspicio è che ciò si traduca davvero e finalmente nell’individuazione di elementi precisi ed oggettivi, costituiti da parametri di tipo “numerico”, “temporale” ed eventualmente anche “reddituale” che dovranno essere delineati tenendo conto, in conformità ai “criteri generali” appena citati derivanti dalla direttiva 2005/367CE e ripresi letteralmente dal D.lgs. n. 206/2007, della specificità dell’attività professionale di guida turistica⁵⁸, in base in particolare alla sua “natura”, alla “frequenza” ed alla “periodicità” delle prestazioni che la qualificano all’interno del nostro Paese, registrata per i professionisti abilitati ivi operanti stabilmente nel settore. I dati statistici utili a identificare le caratteristiche in questione potrebbero essere reperiti, oltre che utilizzando le banche dati ISTAT e delle stesse Agenzie fiscali, anche con la collaborazione delle stesse associazioni professionali delle guide turistiche che hanno partecipato al “tavolo tecnico” che ha condotto alla L. n. 190/2023. Da essi potrebbe essere ricavato, ad esempio, un “numero massimo tendenziale” (di prestazioni e/o di giorni di attività) su base annuale, eventualmente combinato anche con un parametro

58 Si tratta infatti di un’attività professionale dove la stagionalità ha comunque un peso rilevante, anche se ovviamente diverso a seconda dei luoghi (più o meno noti ed attrattivi per l’offerta turistica) in cui essa prevalentemente è esercitata da un determinato professionista.

“reddituale”, oltre il quale l’attività non potrebbe più dirsi avere quei caratteri di “temporaneità ed occasionalità” tali da giustificare il suo espletamento da parte di un professionista proveniente da altro Paese membro U.E. in “semplice” regime di libera circolazione. L’utilizzo di parametri di tipo “numerico”, del resto, oltre a dare maggiore “oggettività” ed un punto di riferimento sicuro all’attività di controllo, ridurrebbe gli spazi di ambiguità che, mentre stimolerebbero contestazioni, favorirebbero il perpetuarsi dei gravi e quantitativamente rilevanti fenomeni elusivi che si sono verificati nel nostro Paese quanto all’attività delle “guide europee” in preteso regime di “libera circolazione”. Al contempo, non potrebbe considerarsi contrastante con alcun principio eurounitario, ove si dimostrasse “saldamente” fondato su dati e rilevazioni statistiche, concretamente “mirate” sui caratteri propri della professione di guida turistica e basate proprio sui criteri generali indicati dalla normativa europea.

Il comma 7, lett a), dell’art. 6 in esame vincola poi sin d’ora il citato decreto attuativo, quanto alla disciplina delle modalità di verifica del rispetto del carattere “temporaneo e occasionale” della prestazione in regime di “libera circolazione”, a prevedere *“la necessità di una dichiarazione preventiva dell’interessato, da presentare di volta in volta in via telematica al Ministero del Turismo, che cura, altresì, la raccolta e il monitoraggio dei dati e di ogni altra informazione posseduta”*. Si tratta di una dichiarazione ulteriore e diversa da quella già prevista in via generale dall’art. 10 del D.lgs. n. 206/2007⁵⁹, che deve essere presentata la “prima volta” che il prestatore *“si sposta ... per fornire servizi”* da un altro Stato membro in Italia e rinnovata annualmente. Quella di cui si discute, infatti, dovrà essere presentata dalla guida che operi in regime di libera circolazione *“di volta in volta”*, ovvero ogni volta che intenderà “spostarsi” per effettuare visite guidate in Italia, sia pur in via “temporanea e occasionale”. Il problema che si pone è quello di capire se un onere di questo genere possa essere considerato eccessivo e sproporzionato e costituire un indebito ostacolo alle prestazioni in regime di “libera circolazione” dei professionisti interessati. La questione è, come sempre in questi casi, delicata, ma non pare sproporzionato rispetto all’obiettivo di garantire un’efficace e corretta attività di controllo del rispetto delle condizioni di “temporaneità e occasionalità” per un’attività come quella delle guide turistiche richiedere alle “guide europee” che intendano operare “sotto l’ombrello” della “libera circolazione” di informare preventivamente dell’attività che andranno a svolgere le autorità nazionali italiane non solo “la prima volta” che si spostano allo scopo e poi “annualmente”, ma tutte le volte che lo fanno. Premesso che il divieto previsto dall’art. 16 della “direttiva servizi” n. 2007/123/CE per lo Stato membro di richiedere “dichiarazioni preventive” al prestatore di servizi che intende svolgere la propria attività in regime di libera circolazione all’interno dell’U.E. non si applica alle attività soggette alla disciplina speciale di cui alla direttiva 2005/36/CE, come è quella di guida

⁵⁹ Tale disposizione prevede che *“il prestatore che ai sensi dell’art. 9 si sposta per la prima volta da un altro Stato membro sul territorio nazionale per fornire servizi è tenuto ad informare 30 giorni prima, salvo i casi di urgenza, l’autorità di cui all’articolo 5 con una dichiarazione scritta, contenente informazioni sulla prestazione di servizi che intende svolgere, nonché sulla copertura assicurativa o analoghi mezzi di protezione personale o collettiva per la responsabilità professionale. Tale dichiarazione ha validità per l’anno in corso e deve essere rinnovata, se il prestatore intende successivamente fornire servizi temporanei o occasionali in tale Stato membro”*.

turistica⁶⁰, solo in tal modo, invero, le autorità nazionali competenti potranno efficacemente verificare l'effettivo rispetto delle condizioni di "temporaneità ed occasionalità" delle prestazioni. Né, d'altra parte, può dirsi che lo stesso obiettivo possa essere raggiunto attraverso una comunicazione o un controllo da operarsi "successivamente" all'effettuazione delle prestazioni con una dichiarazione "cumulativa" riguardante tutte le prestazioni svolte in un determinato periodo, magari "annuale". Lo scopo dell'attività di controllo è essenzialmente rivolto alla "prevenzione" delle eventuali violazioni/elusioni, più che alla loro "repressione", per cui un meccanismo di questo genere sarebbe oggettivamente inefficace dal primo punto di vista. Le finalità perseguite dalla normativa europea e nazionale di riferimento, che vogliono tenere ben distinti lo "stabilimento" dalla "libera circolazione, d'altronde, verrebbero poste nel nulla se non si consentisse alle autorità nazionali di verificare preventivamente il rispetto dei requisiti e delle condizioni che legittimano l'esercizio delle attività professionali in regime di libera circolazione. E considerato che il carattere "*temporaneo e occasionale*" della prestazione si qualifica in relazione appunto alla "frequenza", "periodicità" e "continuità" in rapporto alle prestazioni già precedentemente svolte e rispetto ad un certo "limite" che verrà definito, è difficilmente negabile che solo una comunicazione "volta per volta" possa consentire alle autorità competente di prevenire la violazione di quel "limite" ed impedire da parte del professionista lo svolgimento di prestazioni ulteriori che si pongano oltre lo stesso.

5. La parte finale della L. n. 190/2023: "codice ATECO", compensi, obblighi di comportamento, disciplina sanzionatoria e normativa transitoria

Nella parte finale della legge, a parte quanto si è già detto sull'"ingresso gratuito" di cui all'art. 9 e sulle "disposizioni finanziarie" per l'attuazione della nuova disciplina della professione contenute nell'art. 14 e quello che si dirà meglio tra poco sulla disciplina dei "divieti e sanzioni" dell'art. 12 e sulle "disposizioni transitorie", l'art. 8 risolve una questione che potrebbe apparire poco significativa ma che ha invece un notevole rilievo "pratico". Non per nulla è stata tra quelle maggiormente sentite dalla categoria negli anni più recenti, specialmente durante e dopo la crisi pandemica che, con i ripetuti *lockdowns* e i limiti agli spostamenti imposti dall'emergenza sanitaria, ha ovviamente colpito in maniera notevolissima l'intero settore turistico e, quanto alle guide turistiche, ha di fatto comportato la perdita totale di ogni possibilità di lavoro per periodi prolungati. I "ristori" che sono stati messi in campo sia dallo Stato che dalle Regioni hanno per l'appunto avuto in comune l'individuazione delle

60 La "direttiva servizi" 2006/123/CE (c.d. "direttiva Bolkestein") lascia infatti intatto il sistema previsto dalle direttive sul "*mutuo riconoscimento delle qualificazioni*", di cui alla direttiva 2005/36/CE, (v. il 31° considerando del preambolo della "direttiva servizi" e l'art. 17, punto 6) della stessa), giacché, come espressamente dichiarato, tale sistema è considerato perfettamente in linea con i principi della nuova disciplina sulla libera circolazione dei servizi. Sulla questione del rapporto tra le due direttive con specifico riferimento alle guide turistiche v. più ampiamente CAVALIÈRE, *op. cit.*, par. 3.1. e alcune osservazioni in RIGHI, *Professioni turistiche tra stato, Regioni etc., cit.*, p. 94-96.

categorie dei beneficiari e lo stanziamento delle relative risorse tramite il c.d. “codice ATECO”⁶¹. Uno dei problemi che è stato molto lamentato dalla categoria, soprattutto a fronte della comprensibile “concorrenza” per riuscire ad accedere ai contributi nei limiti dei relativi stanziamenti è stato connesso al fatto che il “codice ATECO” cui attualmente fanno riferimento le guide turistiche⁶² è comune agli “accompagnatori turistici” e a tutta una serie di altre attività “similari”, come quelle delle varie tipologie di attività denominate con il riferimento all’espressione “guide e accompagnatori” create o riconosciute dalla legislazione regionale o comunque man mano apparse sul “mercato” (guide ambientali, guide naturalistiche, guide escursionistiche, guide subacquee, operatori turistico-esperienziali, guide cicloturistiche, guide equestri...). L’attribuzione di un “codice ATECO” esclusivo per le guide turistiche - analogamente, ad esempio, a quanto è da tempo per le guide alpine che sono però una professione “ordinistica” - che dovrà essere effettuato dall’ISTAT “entro sessanta giorni dall’entrata in vigore” della L. n. 190/2023, è stata dunque vista come coerente con il riconoscimento e la riaffermazione della specificità della guida turistica come professione regolamentata con legge nazionale, distinta da quella degli accompagnatori e da altre figure analoghe di mero rilievo (almeno a livello normativo) regionale e/o non ancora normativamente riconosciute a livello statale. Andrà peraltro considerato che l’attuale classificazione ATECO, risalente al 2007, nella quale dovrà inserirsi la nuova classificazione esclusiva per le guide turistiche, attualmente è in corso di aggiornamento e generale revisione da parte dell’ISTAT, nella prospettiva della sua sostituzione con la nuova classificazione c.d. “ATECO 2025”. Quest’ultima dovrà appunto entrare in vigore dal 1° gennaio 2025, in conformità a quanto previsto a livello europeo con il Reg. 2023/137/UE della Commissione, e dovrà essere coerente con la classificazione europea di riferimento NACE Rev. 2.1. È dunque possibile che la classificazione riguardante le guide appena inaugurata, ove l’ISTAT rispettasse il termine previsto dall’articolo in esame, finisca per dover essere rivista entro breve tempo e verificata nella sua compatibilità con il nuovo sistema europeo.

L’art. 10 della L. n. 190/2023 uniforma poi la disciplina dei “*compensi professionali*” delle guide turistiche al principio dell’“equo compenso” previsto in termini generali per le attività professionali dall’art. 1 della L. n. 49/2023, prevedendo che anche per le guide turistiche “*i compensi per le prestazioni professionali devono essere proporzionati alla durata, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione*”. Dal lato del professionista, si tratta di un diritto che gli dovrebbe consentire di resistere meglio alle pressioni dei “soggetti forti” del mercato in cui opera (per esempio, nel caso delle guide turistiche, i grandi *tour operators*) dirette a spingere sempre più al ribasso il corrispettivo delle prestazioni professionali, una volta che è da tempo venuto meno anche per le “professioni

61 L’ATECO è la classificazione delle attività economiche adottata dall’ISTAT per finalità statistiche ed è utilizzata a livello nazionale anche per altre finalità amministrative (in particolare “fiscali”, ma anche per la concessione di aiuti e contributi). La classificazione è sottoposta a periodici aggiornamenti essendo anche collegata con analoga classificazione a livello europeo con cui deve risultare coerente. Si veda l’apposita sezione del sito istituzionale dell’ISTAT al link <https://www.istat.it/it/archivio/17888>.

62 Si tratta del codice 79.90.20 relativo alle “*attività delle guide e accompagnatori turistici*”.

ordinistiche” il sistema delle tariffe regolamentate. Ma si tratta allo stesso tempo di un “dovere” (“*i compensi ... devono...*”), finalizzato ad evitare che, per accaparrarsi la clientela, i professionisti accettino o richiedano compensi incompatibili con il necessario livello qualitativo delle prestazioni e con un corretto e ragionevole esplicarsi della concorrenza. A ciò, oltre che alla tutela dei fruitori dei servizi delle guide turistiche, è strumentale anche la trasparenza sui corrispettivi delle prestazioni prevista dall’art. 11, comma 1, lett. b) della legge che, tra gli “obblighi di comportamento” della guida turistica, accanto a quello di esporre il tesserino di riconoscimento durante lo svolgimento dell’attività, prevede appunto quello di “*fornire all’utente informazioni trasparenti sui costi della prestazione professionale*”.

Le questioni se vi siano e quali siano le conseguenze per la violazione di questi specifici obblighi di comportamento va posta tenendo conto della disciplina dei “*divieti e sanzioni*” contenuta nell’art. 12 della L. n. 190/2023. Questa si apre invero con una previsione generale che esplicita il “*divieto a chiunque di svolgere ed offrire le attività proprie della prestazione di guida turistica, di cui all’art. 2, comma 2, in violazione della presente legge*”, oltre che “*senza la relativa iscrizione nell’elenco nazionale fatte salve le eccezioni previste dall’art. 3, comma 2*”, già esaminate. I successivi commi 2, 3 e 4 della disposizione identificano, tuttavia, divieti che sostanzialmente costituiscono applicazione del principio generale del primo comma, quanto a specifiche fattispecie che il legislatore - anche alla luce delle segnalazioni della categoria raccolte durante le consultazioni nel corso dell’*iter* legislativo - ha individuato. Si tratta del divieto di utilizzo per chi non sia possesso della qualifica di guida turistica “*di fare uso di tessere o di altri segni distintivi idonei alla sua identificazione come guida turistica*” (comma 2); del divieto “*ad agenzie di viaggio, a tour operator e a ogni altro intermediario di avvalersi, anche tramite piattaforme digitali*” di soggetti non iscritti all’elenco nazionale per svolgere prestazioni proprie della professione di guida turistica (comma 3); della ripetizione del divieto, già menzionato dall’art. 3, comma 3, della legge, “*di interdire o, comunque, ostacolare l’ingresso della guida turistica e lo svolgimento della relativa attività in tutti gli istituti e i luoghi della cultura di cui all’art. 101 del codice dei beni Culturali e del Paesaggio ... anche appartenenti a soggetti privati, aperti al pubblico*” (comma 4).

Tutte le fattispecie di violazione del divieto generale di svolgere od offrire attività proprie delle guide turistiche in violazione della legge e di quelli specificamente menzionati nei commi esaminati sono poi accomunate dal quinto comma dell’art. 12 tramite l’assoggettamento, “*salvo che il fatto costituisca reato*”⁶³, alla “*sanzione amministrativa da Euro 3.000 ad Euro 12.000 ai soggetti non iscritti all’elenco nazionale*” e con quella più elevata “*da Euro 5.000 a Euro 15.000 per i soggetti di cui al*

63 Il riferimento è ovviamente al reato di esercizio abusivo della professione di cui all’art. 348 c.p. che, punendo chi eserciti abusivamente una professione “*per la quale sia richiesta una speciale abilitazione dello Stato*” è a questo punto certamente configurabile nel caso delle guide turistiche. Nel corrispondente art. 10 del d.d.l. Croatti che è stato all’origine del d.d.l. governativo che ha condotto alla L. n. 190/2023 (v. *supra* n. 24) il riferimento proprio all’art. 348 c.p. come conseguenza per chi esercitasse la professione di guida turistica in difetto dei requisiti previsti (abilitazione e iscrizione nell’elenco nazionale) era espresso e specifico.

comma 3 e ai responsabili degli istituti e dei luoghi della cultura aperti al pubblico, anche appartenenti a soggetti privati". Il comma 7 prevede poi una sanzione amministrativa *ad hoc* per la specifica fattispecie della violazione dell'obbligo di dichiarazione preventiva *ex art. 6, comma 7, lett. a)*, da parte delle "guide europee" che intendano esercitare in Italia l'attività "*temporanea e occasionale*" in regime di libera circolazione, quantificandola nell'importo "*da Euro 1.500 a Euro 6.000*".

La tecnica legislativa utilizzata per la formulazione dei primi sette commi dell'art. 12 appare discutibile e piuttosto sommaria, cosa che, specialmente quando si regolano regimi sanzionatori, sarebbe opportuno evitare con attenzione. Una prima incertezza potrebbe riguardare l'interpretazione da dare a queste disposizioni soprattutto quanto al significato del primo comma, nella parte in cui afferma il generico divieto di "*svolgere e offrire le attività proprie della professione di guida turistica ... in violazione della presente legge*", in collegamento con il comma 5 che, come si è visto, richiama cumulativamente e genericamente (tutti) i divieti dei precedenti commi, ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative in esso previste. Potrebbe quindi dubitarsi che da ciò debba derivare la conclusione che, al di là dell'ipotesi di esercizio della professione da parte di chi non sia iscritto nell'elenco nazionale prevista espressamente dallo stesso comma e delle altre fattispecie di violazione specificamente individuate dai commi successivi (nel caso dei commi 2 e 3 si tratta peraltro - come detto - di fattispecie connesse a quella principale appena menzionata), qualunque altra ipotesi di mancato rispetto delle norme della L. n. 190/2023 comporti l'applicazione delle sanzioni ivi previste. In tal senso, allora, il mancato rispetto del principio dell'"*equo compenso*" dell'art. 10 da parte di chi svolga l'attività di guida turistica (o anche dall'intermediario che se ne avvalga), o il comportamento della guida che non fornisca "*informazioni trasparenti sui costi della prestazione professionale*" ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. b), rappresenterebbero ipotesi di svolgimento dell'attività di guida turistica in violazione di obblighi previsti dalla stessa legge in esame. Come tali comporterebbero, nei confronti degli autori di tali comportamenti, l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui al comma 5. Ad attenta lettura, in particolare di quest'ultimo comma, però, non è così: le sanzioni che esso prevede sono infatti poste espressamente a carico dei "*soggetti non iscritti nell'elenco nazionale*" e, quanto agli "intermediari", la sanzione colpisce "*i soggetti di cui al comma 3*". E si è visto che il divieto quivi previsto riguarda (solo) l'utilizzo da parte dei suddetti "intermediari", di "*soggetti che non sono iscritti all'elenco nazionale*". È dunque l'"abusivismo" nell'esercizio dell'attività di guida turistica e l'"avvalimento" dello stesso - di cui è sostanzialmente espressione anche l'utilizzo improprio di "tessere o distintivi" che facciano riferimento alle guide turistiche abilitate da parte di chi non lo sia - che il comma 2 dell'articolo in esame intende colpire. Quanto poi alla menzione sempre nel quinto comma dei "*responsabili degli istituti e dei luoghi della cultura aperti al pubblico, anche appartenenti ai soggetti privati*", la sanzione amministrativa per essi prevista sembra doversi mettere in connessione essenzialmente con l'ipotesi del comma 4, che li menziona espressamente, di comportamenti ostativi all'ingresso o all'esercizio dell'attività delle guide turistiche nei suddetti

“*istituti e luoghi*”. C’è però da chiedersi, per opposta ragione, se a questi soggetti possa applicarsi qualche sanzione nel caso (tutt’altro che ipotetico ed anzi spesso verificatosi) in cui, all’interno degli “*istituti e luoghi*” di cui sono responsabili, si avvalgano per lo svolgimento di visite guidate di soggetti non dotati del titolo di qualificazione professionale di guida turistica. Mentre la logica porterebbe ad attendersi una risposta positiva, il problema è che - a conferma della scarsa attenzione con cui si sono confezionate queste disposizioni - la lettera legislativa non supporta affatto questa conclusione. Il comma 3, infatti, riferisce espressamente il relativo divieto soltanto “*ad agenzie di viaggio, tour operator e ad ogni altro intermediario*”, categorie cui non sono riconducibili i soggetti in questione. Il principio generale di necessaria chiarezza e specificità che regola le sanzioni amministrative dovrebbe dunque portare a ritenere che - in maniera peraltro irragionevole e contraddittoria - la sanzione amministrativa da Euro 5.000 a Euro 15.000 non sia in quest’ipotesi applicabile e potrebbe, se irrogata a soggetti diversi da quelli indicati specificamente nel comma 3, essere fondatamente contestata dai destinatari. A meno che non si possa sostenere - ma appare piuttosto complicato - che l’evidente lacuna di quest’ultima disposizione si possa colmare facendo riferimento al primo comma nella parte in cui vieta a “*chiunque ... di offrire*” le attività delle guide turistiche “*senza la relativa iscrizione nell’elenco nazionale*” e sostenendo che il comportamento del “*responsabile di istituti e luoghi della cultura*” che si “*avvalga*” all’interno degli stessi di soggetti diversi dalle guide turistiche regolarmente iscritte all’elenco equivalga ad un’“*offerta*” delle loro prestazioni, rientrando quindi nel divieto imposto a “*chiunque*” del suddetto primo comma e perciò sanzionabile ai sensi del comma 5.

La scarsa precisione della disciplina sanzionatoria renderà non semplice in non pochi casi lo svolgimento delle presupposte “*funzioni di controllo*” che l’art. 12, comma 8, ha attribuito ai “*Comuni, attraverso gli organi di polizia locale*” e (si potrebbe dire *ad abundantiam* e forse per evitare ogni discussione, ma ancora una volta lasciando in tal modo margini di incertezza su chi abbia titolo ed obbligo di effettuare i controlli) “*ogni altro soggetto autorizzato, ciascuno nell’ambito delle rispettive competenze, secondo le modalità da individuare con [l’ennesimo] decreto del Ministero del Turismo*”, da adottarsi entro l’ormai usuale termine di trenta giorni dall’entrata in vigore della legge. In ogni caso, il ruolo centrale dell’ente locale è chiaro almeno quanto alla competenza in merito all’applicazione delle sanzioni, che il comma 9 attribuisce al “*Comune nel cui territorio è commessa la violazione*”, che dovrebbe risultare incentivato al relativo esercizio, anche sotto il profilo dello svolgimento delle attività di controllo, dal fatto che gli spetterà di incamerare “*i relativi proventi*”.

Qualche notazione finale, ulteriore rispetto a quelle che si sono già anticipate, meritano le “*disposizioni transitorie*” dell’art. 13 della legge. Si è già visto come in questa norma sia stata consacrata, con l’espressa abrogazione del comma 3 della L. n. 97/2013, la rinuncia del nostro ordinamento alla possibilità di contemplare una figura di “*guida specializzata*” dotata di una forma speciale di abilitazione, ulteriore rispetto a quella ordinaria “*nazionale*”, cui riservare l’esercizio della professione relativamente a “*determinati siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico*”. Parimenti si è detto della scelta (oggettivamente necessitata dalla lunghezza del tempo trascorso nella

situazione di “vuoto normativo” di cui si è ampiamente detto all’inizio) di risolvere a priori ogni questione di “regime intertemporale” quanto ai soggetti che abbiano ottenuto l’abilitazione professionale dalle Regioni prima dell’entrata in vigore della L. n. 190/2023, garantendone indifferentemente la possibilità di ottenere l’iscrizione al nuovo “elenco nazionale” con l’annotazione “relativa alle specializzazioni territoriali” e delle “conoscenze linguistiche attestate dal titolo già posseduto”, a prescindere dal momento in cui l’abilitazione è stata ottenuta (prima o dopo l’affermazione dell’estensione “nazionale” dell’efficacia dell’abilitazione) e dalle modalità con cui ciò è avvenuto, ma (soprattutto) senza richiedere alle stesse né di dover dimostrare l’effettivo esercizio dell’attività professionale, né di sottoporsi ad alcuna prova integrativa per compensare la possibile sussistenza di *deficit* formativi e/o di preparazione rispetto ai requisiti che saranno richiesti d’ora innanzi alle guide di nuova acquisizione (si pensi al titolo di studio e alle conoscenze linguistiche). E’ difficilmente contestabile che ciò equivalga ad una “sanatoria generalizzata” di tutto quello che si è creato nel decennio e più da quando il legislatore, con l’art. 3 della L. n. 97/2013, tentò di scrollarsi di dosso la “pressione” degli organi europei, con quella che purtroppo non può che definirsi una tipica “soluzione all’italiana”: l’affermazione del principio dell’estensione nazionale dell’abilitazione professionale per l’esercizio dell’attività di guida turistica, senza però portare tale affermazione alle necessarie conseguenze, che avrebbero implicato l’immediata emanazione di una nuova disciplina statale della “guida nazionale” e il “blocco” del rilascio di ulteriori abilitazioni “regionali” sulla base di discipline differenziate divenute evidentemente incompatibili con il carattere “nazionale” del titolo di qualificazione professionale, seguita dal fallimento, per l’intervento dei Giudici Amministrativi, anche del maldestro tentativo dei “decreti Franceschini” del 2015 di “depotenziare” nella sostanza tale principio con l’individuazione di un numero elevatissimo di “siti” da mantenere riservati all’attività di “guide dotate di speciale abilitazione”. E’ altrettanto difficilmente contestabile che, dopo dieci anni di (dapprima) vero e proprio “Far West” e poi di totale “paralisi” del settore, non fossero concretamente praticabili soluzioni diverse da quella “radicale” prescelta, che avrebbero sicuramente scatenato nuove “guerre” tra gli opposti interessi e le diverse visioni presenti anche nelle componenti della categoria e verosimilmente perpetuato uno “stallo” che, considerate anche le scadenze del PNRR cui l’emanazione della nuova disciplina delle guide turistiche era stata nel frattempo legata, non avrebbe potuto essere tollerata.

La necessità, già sancita dalla legge in esame, di iscrizione nel nuovo elenco nazionale anche delle guide già abilitate, mentre le assoggetta *pro futuro* al medesimo regime di quelle che si abiliteranno in base alla nuova disciplina, quando questa diverrà effettiva una volta che saranno emanati almeno i decreti attuativi previsti in merito alla definizione delle modalità di svolgimento dell’esame di abilitazione nazionale e all’istituzione dello stesso elenco nazionale, non determinerà ovviamente nel frattempo conseguenze sulla possibilità delle guide già operanti di continuare a farlo fin quando il nuovo sistema non sarà “a regime”. È peraltro previsto dal comma 3 dell’art. 13 della legge che *“le guide turistiche già abilitate continuano ad esercitare la professione ai sensi della disciplina*

previgente” fino al “*centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro del Turismo*” istitutivo dell’elenco nazionale in cui saranno inserite. Per quanto la disposizione sia “*sibillina*”, è da ritenersi ragionevolmente che la stessa voglia fare riferimento al fatto che durante il suddetto periodo le guide avranno la possibilità, senza dover interrompere o sospendere la propria attività, da un lato, di presentare la domanda per l’iscrizione al neo-istituito elenco nazionale; dall’altro, di munirsi - ove ne fossero carenti - dell’unico altro nuovo requisito (oltre appunto all’iscrizione all’elenco) che è stato introdotto dall’art. 3, ultimo comma, come condizione “*per l’esercizio della professione*”, rappresentato dal possesso “*di una copertura assicurativa a garanzia della responsabilità civile professionale*”.

6. Considerazioni conclusive

Volendo trarre dall’esame sinora condotto una valutazione complessiva della L. n. 190/2023, non può non partirsi dal riconoscimento che il solo fatto che si abbia finalmente una legge statale dedicata alla disciplina della professione di guida turistica rappresenta indubbiamente di per sé un enorme passo avanti rispetto alla situazione precedente che abbiamo descritto all’inizio del presente lavoro e dovrebbe di per sé indurre a vedere comunque il “bicchiere mezzo pieno”. E ciò anche a prescindere da quali siano, nel contesto del “turismo (sempre più) globalizzato” e del complesso incrocio tra l’ordinamento nazionale ed i principi di concorrenza e libera circolazione del diritto eurounitario, le visioni che si abbiano della figura e del ruolo della guida turistica, delle sue prospettive e, conseguentemente, della definizione dell’ambito proprio della relativa attività e dei requisiti di qualificazione necessari per assicurare sufficienti garanzie per la tutela dei rilevanti interessi pubblici (diffusione della corretta conoscenza, del buon uso e della sicurezza del “patrimonio culturale”) e privati (garanzia di qualità delle prestazioni e della sicurezza per l’utente dei servizi resi) al cui “crocevia”⁶⁴ è posta la più tradizionale delle professioni legate al turismo. Tali aspetti sono stati e sono tuttora oggetto di diverse visioni e forti contrapposizioni anche all’interno della categoria interessata che sono state spesso anche sfruttate dal legislatore e dai Governi di ogni tipo ed orientamento succedutisi nell’ultimo decennio come utile alibi per coprire l’incapacità di fare scelte chiare, definitive e giuridicamente sostenibili in proposito e di portarle poi a compimento con una normativa completa ed organica, idonea a costituire per il settore un’intelaiatura stabile come quella che aveva trovato il suo fondamento nell’art. 11 della “prima legge-quadro sul turismo” del 1983.

Se, come detto, il passo in avanti compiuto con la L. n. 190/2023 è notevolmente significativo, tuttavia, proprio da questo stesso versante, “il bicchiere deve ancora essere riempito” - e sarà necessario che stavolta avvenga rapidamente - anche per poter esprimere una valutazione compiuta sulle prospettive del nuovo assetto della professione. Il legislatore, volendo prima di tutto dimostrare di aver adempiuto tempestivamente all’obbligo assunto ai fini del PNRR, come si è visto, ha infatti

64 Così LA TORRE, *Il ruolo della guida turistica per la conoscenza del territorio*, cit., p. 12.

scelto di differire ancora una volta le scelte relative a non pochi dei punti più delicati e potenzialmente più controversi della disciplina delle guide turistiche, ricorrendo al meccanismo del rinvio a molteplici decreti ministeriali, da adottarsi “entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge”, gran parte dei quali “previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”. Si tratta di un meccanismo che, in scala più ridotta, è già stato utilizzato in materia con risultati (come dimostrato dalla sorte dei “decreti Franceschini” del 2015) poco incoraggianti che c’è il rischio possano ripetersi. La natura regolamentare di tali decreti li espone infatti al rischio di impugnazioni dinanzi al Giudice amministrativo, tutt’altro che improbabili a fronte della permanenza di posizioni fortemente differenziate all’interno di una categoria che - anche per la “stratificazione” al suo interno di gruppi disomogenei, sia per formazione che per interessi, che è stata favorita dal lungo periodo di “vuoto normativo”- presenta significative faglie di divisione al proprio interno. A ciò aggiungasi che il fatto che ai decreti attuativi siano stati rimessi aspetti comunque essenziali per poter rendere effettivamente operativa la disciplina legislativa - a partire proprio dalla compiuta regolamentazione dell’esame di abilitazione (art. 4) e dall’istituzione dell’“elenco nazionale” (art. 5), sino alla definizione degli “ambiti” e delle modalità di acquisizione delle “specializzazioni, tematiche e territoriali” acquisibili dalle “guide nazionali” (art. 7) e alla definizione delle modalità di esercizio delle funzioni di controllo (art. 12) - ed altri che toccano “nervi scoperti” - come quelli relativi all’individuazione ed all’accertamento delle “condizioni alle quali ... possa essere considerata temporanea e occasionale” la prestazione in regime di libera circolazione delle “guide europee” (art. 6), o quelli relativi alle “modalità” dei controlli sulla corretta applicazione della legge - finisce comunque per prorogare ulteriormente sino all’emanazione degli stessi decreti la situazione attuale e l’auspicata ripartenza del settore in un quadro di ritrovata stabilità.