

GLI INCERTI CONFINI DELLA DISCIPLINA GIURIDICA DELLA PROFESSIONE DI GUIDA TURISTICA TRA DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E ORDINAMENTO NAZIONALE*.

di Stefania Cavaliere**

Sommario. 1. I termini della questione. - 2. La complicata evoluzione della disciplina interna in materia di guide turistiche tra Costituzione, leggi statali e leggi regionali. - 3. La procedura di infrazione Eu Pilot 4277/12/MARK, la legge europea 2013, il modello economico europeo e altre questioni. – 3.1. Le libertà comunitarie e la questione dell'individuazione della Direttiva europea applicabile alle guide turistiche. - 4. I decreti del Ministero per i beni e le attività culturali 29 gennaio e 17 aprile 2015, una “soluzione tutta italiana” per bypassare la normativa europea. - 5. Brevi note sulla riforma costituzionale mancata. Considerazioni conclusive.

1. I termini della questione.

La liberalizzazione del mercato delle professioni fortemente voluta dall'Unione europea al fine di garantire l'effettiva libertà di circolazione dei professionisti quale fattore capace di contribuire alla definizione di un "modello europeo di società" mostra, come è evidente dalla disamina delle norme succedutesi in tale materia, ancora un percorso non agevole costellato di complessità di indubbio rilievo dove la giurisprudenza comunitaria ha giocato un ruolo di primaria importanza. Molte sono le resistenze opposte dagli Stati membri alle libertà legate alla tutela della concorrenza cardine dell'Unione e strettamente connessa all'obiettivo di realizzare nei Paesi aderenti una crescita economica sostenibile capace di creare nuovi e migliori posti di lavoro. Questo perché, ovviamente, la creazione di un mercato unico dei servizi con regole comuni si è

* *Sottoposto a referaggio*

** Dottore di ricerca in Diritto pubblico dell'economia – Università di Bari “Aldo Moro”.

scontrata con la naturale tendenza degli Stati membri ad applicare la propria legislazione nazionale ai soggetti provenienti dagli altri Paesi dell'Unione, siano imprese o persone fisiche, che operano, a titoli diversi, sul proprio territorio. In Italia, peraltro, l'interesse delle professioni alla protezione statale spesso convergente con l'interesse dello Stato alla regolazione protetta di queste ultime¹ e gli incisivi poteri delle associazioni di categoria e degli ordini professionali (soggetti di cui, peraltro, l'Unione europea si disinteressa) sulla tutela delle professioni e sull'applicazione delle summenzionate misure di liberalizzazione, ha creato situazioni decisamente complicate e, a volte, quasi paradossali.

La disamina dell'evoluzione relativa alla disciplina interna in tema di guida turistica e in generale in tema di professioni turistiche, ovvero di quelle attività svolte in forma autonoma abituale e individuale, aventi a oggetto la prestazione di servizi ai turisti, evidenzia tematiche emblematiche riguardanti l'integrazione della normativa italiana con i principi e i dettami dell'Unione europea, mostrando incertezze normative e molti nodi ancora da sciogliere anche per le numerose incoerenze dovute all'intreccio e alla sovrapposizione di materie e competenze tra Stato e Regioni che, peraltro, hanno impegnato spesso la Corte costituzionale nella loro difficile risoluzione² in quanto, tale figura è per sua natura caratterizzata da una forte ambiguità dovuta alla coesistenza nella sua regolamentazione, della materia turismo, della materia professioni e formazione professionale, nonché della materia tutela della concorrenza.

Il caso della contorta e, per la verità, non ancora del tutto definita, vicenda delle norme aventi a oggetto la professione di guida turistica che si sono succedute e sovrapposte nel tempo con non poca opacità dal punto di vista sia giuridico, sia da quello eminentemente pratico, sembra, quindi, non poco interessante perché permette di approfondire singolari profili connessi a questioni di legittimità costituzionale, ma anche le annose problematiche giuridiche sottese al rapporto tra le norme comunitarie e le fonti nazionali, i cui processi decisionali, oggigiorno, risultano fortemente condizionati sia nel metodo che nel merito³. In tal modo si potranno esaminare significative tematiche collegate al non facile processo di europeizzazione del nostro ordinamento nazionale, la cui evoluzione, ancora in *fieri*, è sempre più segnata dalla giurisprudenza tanto dalla Corte

¹ A. POGGI, *La riforma delle professioni in Italia: sollecitazioni europee e resistenze interne*, in *Le Regioni*, 2009, n. 2, 380, ss.

² In generale sull'argomento, B. G. MATTARELLA e A. NATALINI (a cura di), *La regolazione intelligente. Un bilancio critico delle liberalizzazioni italiane*, Bagno a Ripoli (Fi), 2013.

³ I. NICOTRA, *Il processo di europeizzazione degli ordinamenti nazionali e di nazionalizzazione delle politiche europee: questioni ancora aperte*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2007, 3.

Costituzionale quanto dai Giudici dell'Unione. È ormai evidente, infatti, che la maggior parte delle scelte di politica economica sono elaborate in ambito comunitario e che l'introduzione *ex art. 117 Cost.*, comma 1, dei “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” allo stesso livello del “rispetto della Costituzione” tra i limiti alla potestà legislativa statale e regionale, ha confermato la rilevanza delle fonti europee nel nostro sistema giuridico.

2. La complicata evoluzione della disciplina interna in materia di guide turistiche tra Costituzione, leggi statali e leggi regionali.

5

In Italia, fino agli anni '80, non esisteva una precisa disposizione normativa che disciplinava compiutamente la professione di guida turistica, la quale veniva considerata compresa tra i “mestieri girovaghi” ed era regolata da prescrizioni, peraltro risalenti al periodo prebellico, contenute in leggi di pubblica sicurezza in quanto i profili di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica erano, all'epoca, considerati prevalenti rispetto a quelli concernenti il turismo e la tutela del turista inteso come consumatore⁴. Solo molto tempo dopo, sotto la spinta del processo di regionalizzazione⁵, fu emanata la legge quadro 17 maggio 1983, n. 217 in materia di turismo, al fine di dare attuazione alla Costituzione, che nella formulazione dell'art. 117 anteriore al 2001, come è noto, collocava “turismo e industria alberghiera” tra le materie comprese nella potestà legislativa concorrente⁶. La legge quadro del 1983, al fine di tutelare le attività aventi pubblico interesse, assoggettò a provvedimento autorizzatorio l'esercizio delle professioni turistiche, in considerazione della loro “rilevanza sia sotto il profilo sociale che sotto quello economico” (art. 1). La medesima legge,

⁴ L. RIGHI, *Le professioni turistiche*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di legislazione del turismo*, Torino, 2013, 181 ss., ma anche M. P. CHITI, *Le professioni turistiche tra “mestieri” e “libere professioni”*, in *Riv. giur. pol. loc.*, 1987, 439, ss.

⁵ Un'attuazione dell'autonomia regionale si ebbe nel corso degli anni '70, rispettivamente con i decreti delegati del 1972 e più tardi con il più incisivo d.P.R. n. 616/1977. Per una lucida e completa analisi circa l'evoluzione e le problematiche del regionalismo in Italia anche riguardo all'attuale processo di riforma della Costituzione, tra gli altri, F. GABRIELE, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

⁶ Per una esauriente disamina sulla potestà legislativa in materia di turismo nella Costituzione, L. GRIMALDI, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001), nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma “Renzi-Boschi”*, in *www.dirittifondamentali.it*, n. 1/2015.

inoltre, individuò diverse tipologie di professioni turistiche⁷, prevedendone dieci, non ritenute tassative⁸, delle quali descriveva le relative attività, rinviando, poi, alle Regioni la disciplina di dettaglio. Tra le varie professioni, l'art. 11 della legge n. 217 disciplinò anche quella di guida turistica che era delineata come un'attività strettamente connessa all'illustrazione del patrimonio, storico, artistico, culturale e ambientale i cui esercenti dovevano essere iscritti in albi o registri previo superamento un apposito esame di idoneità. Dopo la prima legge quadro sul turismo per esercitare tale professione era necessario, pertanto, ottenere, sia l'abilitazione professionale, sia la licenza di pubblica sicurezza, che, ancora in vigore in base a T.U. di pubblica sicurezza del 1931, fu poi successivamente abrogata con il d.lgs. n. 112/1998 in attuazione dei principi di semplificazione e decentramento, cardini delle c.d. leggi Bassanini. Nel 1995, invece, per adempiere ai numerosi pronunciamenti della Corte di Giustizia, per la verità non troppo chiari⁹, e nell'intenzione di fermare una procedura di infrazione¹⁰ aperta nei confronti dell'Italia dalla Commissione europea che, ovviamente, auspicava la piena attuazione delle libertà di circolazione e di stabilimento del Trattato, fu emanato un atto di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle Regioni¹¹, dove si demandava alle stesse di individuare, di intesa con le Sovrintendenze, i siti che potevano essere illustrati solo da guide specializzate, dotate di un'apposita abilitazione. Nell'ambito di questi siti le guide turistiche provenienti da altri Paesi membri erano soggette al riconoscimento del proprio titolo in Italia attraverso l'espletamento di alcune procedure atte a garantire e accertare l'acquisizione delle specifiche conoscenze di tali territori. Al di fuori di questi siti, i turisti provenienti in Italia da altro Stato dell'Unione nel corso di un viaggio a

⁷ Un'analisi, anche economica, dell'evoluzione delle professioni turistiche è fornita da, R. GARIBALDI (a cura di), *Professioni del turismo, tra tendenze e mutamenti*, Milano, 2008.

⁸ E' da rimarcare che in vigore della legge n. 217/1983, le Regioni si sentirono autorizzate a regolamentare altre tipologie di professioni turistiche poiché, la legge summenzionata al comma 1 dell'art. 11, prevedeva che le Regioni dovessero accertare i requisiti per l'esercizio delle professioni elencate, ma anche di ogni altra professione attinente al turismo e anche la Corte costituzionale sembrava avallare questa tesi, a proposito, si v., Corte cost. sent. 23/12/2005 n. 459 e il commento di M. MALO, *Turismo e professioni*, in *Le Regioni*, 2006, 555 ss.

⁹ Tra le numerose sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee, si v. la sent. 26/2/1991, in causa C-180/89, la sent. 26/2/1991, in causa C-1989/89 e la sent. 22/2/1994, in causa C-375/92. In tali sentenze la Corte di Giustizia ha ritenuto che le discipline nazionali che assoggettano l'attività di guida turistica al possesso di una specifica abilitazione e all'iscrizione a un albo o elenco danno luogo a un'indebita restrizione della circolazione dei servizi in questione, pur riconoscendo, comunque, nel rispetto del principio di proporzionalità, agli Stati membri la possibilità di tutelare la corretta diffusione del proprio patrimonio storico artistico nazionale attraverso l'individuazione di ambiti peculiari ed esclusivi per "guide professioniste" (come le chiama il Giudice comunitario) che hanno una specifica qualificazione preventivamente accertata dalle autorità amministrative secondo le normative previste da ciascuno Stato membro.

¹⁰ Procedura di infrazione n. 87/0071 del 5/7/1995.

¹¹ d.P.R. 13 dicembre 1995.

“circuito chiuso” potevano usufruire anche di professionisti non dotati di specifica abilitazione italiana poiché bastava che questi ultimi fossero soggetti solo a un accertamento da parte della Regione facente parte del *tour* di possedere un documento valido nello Stato membro di provenienza per svolgere l’attività di guida turistica. La legge n. 217/1983 fu, in seguito, abrogata da una nuova legge quadro sul turismo, la l. 29 marzo 2001, n. 135¹² che, abbandonando il sistema dell’elencazione analitica delle professioni turistiche presente nella precedente normativa, ritenuta inadeguata a fronteggiare le rapide trasformazioni di un fenomeno sociale in continua evoluzione quale quello turistico, fornì una definizione di guida turistica piuttosto generale qualificandola come quella professione che “organizza e fornisce servizi di promozione dell’attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti”¹³. La legge del 2001 rinviava, poi, ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare ai sensi dell’articolo 44 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112¹⁴ di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sentite le organizzazioni di categoria del settore turistico e dei consumatori, 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”¹⁵ dando facoltà alle Regioni di disciplinare nuove tipologie di professioni turistiche di rilievo non nazionale. La legge n. 135/2001, tuttavia, fu approvata solo qualche mese prima della legge di riforma costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la quale ha comportato un rovesciamento del criterio di attribuzione delle competenze previsto originariamente nella Costituzione e, quindi, già all’indomani della sua emanazione, creò non pochi problemi e si prestò a seri dubbi di costituzionalità, sia in riferimento al novellato testo dell’art. 117 Cost., dal quale si evince che il turismo ricade nella potestà

¹² La legge n. 135/2001, in realtà, non si limitava a dettare principi generali e strumenti di mero coordinamento, ma individuava anche strumenti e funzioni statali che apparivano poco giustificabili, anche con riferimento al testo dell’art. 117 precedente alla modifica della Costituzione. Per un esame più approfondito su tale legge, M. RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista (Commento a Legge 29 marzo 2001, n. 135)*, in *Giorn. di dir. amm.*, 2001, 1195 ss.

¹³ 13 Art. 7, comma 5 della legge in esame.

¹⁴ La circostanza di affidare a una fonte secondaria la determinazione di norme di principio suscitò non poche polemiche, sulla questione, A. MALO, *Baricentro regionale in materia di “turismo”: teoria e prassi*, in *www.issirfa.cnr.it*, novembre 2008.

¹⁵ Art. 2, comma 4, lett. g) della medesima legge.

legislativa “residuale e dunque piena”¹⁶ delle Regioni¹⁷, sia in riferimento al testo originario dello stesso articolo, che, invece, sanciva per questa materia una potestà legislativa concorrente. La legge quadro n. 135, difatti, oltre a porsi in contrasto con la nuova formulazione dell’art. 117 Cost. perché fondata sul presupposto di una competenza concorrente in materia di turismo, sembrava risultare anche in contraddizione con l’originario art. 117 Cost. in quanto, invece di determinare i principi fondamentali, attribuendo alle Regioni la normativa di dettaglio (come previsto dalla Costituzione per le materie ricadenti nella potestà legislativa concorrente), stabiliva (art. 2, comma 6 e 11) che un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (emanato *ex art.* 44 del dlgs. n. 112 del 1998¹⁸), cioè una fonte secondaria statale, avrebbe determinato ulteriori principi riguardanti altri aspetti del settore turistico di non trascurabile rilevanza (tra cui anche le professioni turistiche). Ciò, peraltro, contraddiceva pure la gerarchia delle fonti¹⁹ poiché subordinava una fonte primaria (la legge regionale) al rispetto di quanto stabilito in un regolamento (il suddetto d.P.R.), operando, in tal modo, una sorta di delegificazione impropria²⁰. La legge n. 135, tuttavia, pur con tutti i suoi dubbi di legittimità costituzionale fu “salvata” dalla Corte costituzionale con una succinta decisione di tipo processuale, per la verità, non del tutto convincente, la quale dichiarò inammissibili le questioni di legittimità costituzionale per carenza di interesse delle Regioni²¹, in primo luogo perché le stesse avevano impugnato la legge *de qua*

¹⁶ Come la Corte costituzionale ha definito la competenza delle Regioni proprio in materia di turismo nella sentenza 15/3/2006, n. 90, riguardante un conflitto di attribuzioni tra la Regione Campania e lo Stato.

¹⁷ Il turismo, infatti, non è compreso tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, né nell’elenco delle materie di competenza concorrente. Sulla competenza regionale in materia di turismo dopo la riforma del 2001, B. Caravita, *Brevi osservazioni sulle politiche regionali in tema di turismo dopo la riforma del Titolo V*, in www.federalismi.it, marzo 2002.

¹⁸ I d.P.C.M. 13 settembre del 2002, recepisce l’*“Accordo tra lo Stato e le Regioni e Province autonome sui principi per l’armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, ai fini dell’adozione del provvedimento attuativo dell’art. 2, comma 4, della legge 29 marzo 2001, n. 135”*, facendo proprio il contenuto dell’accordo precedentemente raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni, senza tenere conto della incompetenza del Governo ad adottare un tale regolamento, essendo nel frattempo sopravvenuta la legge di riforma costituzionale.

¹⁹ ¹⁹ Il dettato della legge n. 135/2001 (art. 2, comma 6 e 11) permetteva il verificarsi di una situazione “paradossale”: una fonte primaria (la legge regionale) risultava di fatto subordinata a una fonte secondaria (il d.P.R. di cui sopra).

²⁰ VIZIOLI, *le fonti del turismo nell’ordinamento italiano*, in M. GOLA, T. GROPPI (a cura di), *Diritto pubblico del turismo*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2005, 20, ss., parla di delegificazione impropria per motivi formali, ma anche per motivi sostanziali poiché, la legge n. 400/1988 permette ai regolamenti di fissare principi solo se tra questi siano esclusi quelli relativi a materie riservate alla competenza regionale.

²¹ Corte cost., sent. 5/6/2003, n. 197. La Corte, lasciando irrisolte non poche perplessità, dichiarò che a decorrere dall’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni «ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale» (Punto 4 delle Considerazioni in diritto), lasciando così impregiudicata la continuità della disciplina del settore. Questa decisione ha lasciato un segno importante in tale materia perché cominciò a delineare, nella giurisprudenza costituzionale, «un orientamento che tende a considerare la potestà legislativa

prima della Riforma costituzionale e, poi perché nulla ostava che tali Enti potessero autonomamente “superare” la disciplina statale con proprie normative. Così, il 13 settembre del 2002 (quindi dopo la riforma della Costituzione e quando ormai la competenza in materia di turismo spettava delle Regioni), fu pure emanato il d. P.C.M. di cui, senza che si tenesse effettivamente conto di tutte le problematiche di legittimità che comportava, a seguito di una soluzione di compromesso tra Stato e Regioni che rendeva operative le forme di finanziamento previste dalla legge n. 135 le quali altrimenti sarebbero rimaste inutilizzate²². Il decreto summenzionato, comunque, si limitò, riguardo i requisiti “comuni” necessari per l’esercizio delle professioni turistiche e riguardo i criteri “uniformi” per l’abilitazione all’esercizio delle stesse, solamente a operare una sorta di delega “in bianco”²³ alle Regioni, stabilendo che queste ultime dovessero, prima di legiferare in materia, definire “concordemente” una base comune per la disciplina della materia²⁴. Il d.P.C.M. del 2002 per le sue considerevoli aporie, fu, però, poi, parzialmente annullato con il d.P.R. 27 aprile 2004 in seguito all’impugnazione proposta con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica dall’Associazione Nazionale delle Guide Turistiche, su parere del Consiglio di Stato (sez. I, 3/12/2003, n. 3165), proprio relativamente a quelle parti dell’accordo che riguardavano le professioni turistiche, in quanto il rinvio della definizione dei requisiti e dei criteri uniformi delle professioni ad un accordo fra sole Regioni, contravveniva alla prescrizione della legge n. 135 del 2001 (art. 2, comma 4) che richiedeva, per stabilire requisiti e criteri, l’intesa Stato-Regioni²⁵. Il Consiglio di Stato ritenne, inoltre, che le

regionale in materia di turismo, per un verso, “piena” (in quanto “residuale”), ancorché non esclusiva, né “separata” rispetto alle competenze statale», così L. GRIMALDI, op. cit., 39. Per un commento sulla sentenza in oggetto, P. SABBIONI, Resta valida e vigente la riforma nazionale del turismo benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi del parametro sia previgente che novellato supera indenne il vaglio della Corte costituzionale, in *Le Regioni*, 2003, p. 1284, ss e G. MELONI, La legge quadro non minacci la competenza piena delle Regioni nella materia del turismo, in *Dir. del tur.*, 2003, 368, ss. Occorre, inoltre, evidenziare che la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi ancora sulla legge n. 135/2001 con le sentenze 214/2006, 88/2007 e 76/2009. La Consulta ha, infatti, ritenuto che interessi generali non frazionabili debbano continuare a sovrintendere alla competenza regionale in materia di turismo e pertanto la legge statale deve attribuire funzioni legislative al livello centrale e regolarne l’esercizio in ragione della rilevanza di tale materia per l’economia del Paese.

²² Il “compromesso” tra Stato e Regioni fu emanato pur essendo entrambi gli enti ormai consapevoli che il turismo era ormai divenuta materia di “esclusiva” competenza regionale, come si legge nel preambolo dell’accordo per l’emanazione dello stesso d.P.C.M. del 13/9/2002.

²³ 23Così, S. DE NARDI, *Profili pubblicistici delle strutture ricettive, delle agenzie di viaggio e delle professioni*, in L. DE GRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, 2010, 269.

²⁴ L. RIGHI, *Le professioni turistiche*, cit., 181 ss.

²⁵ Per un commento relativo a tale annullamento, M. MALO, *L’annullamento del dpr (rectius dpcm) 13 settembre 2002 per la parte relativa alle guide turistiche*, in *Dir. del Tur.*, n. 3/2004, 273 ss.

guide turistiche non potessero essere comprese nel novero delle professioni c.d. regolamentate (come invece sosteneva l'associazione di categoria), evidenziando come il turismo (ritenendo, quindi, prevalente nella disciplina delle guide turistiche la connessione a tale ultima materia piuttosto che alla materia professioni) fosse di competenza regionale *ex art.* 117 cost, comma 4, sebbene data la particolarità della disciplina, si rendesse comunque necessaria un'intesa tra Stato e Regioni per definire concordemente i principi unitari di tale attività per la "peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà che, nel mutare delle situazioni istituzionali di titolarità delle competenze, diviene fattore di flessibilità di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie"²⁶. L'auspicata intesa tra Stato e Regioni non ebbe mai luogo e queste ultime si sentirono libere di disciplinare a proprio piacimento la professione di guida turistica²⁷.

La complicata vicenda delle guide turistiche, tuttavia, era tutt'altro che al capolinea. Il principio della tutela del turista-consumatore si imponeva sulla normativa nazionale e non era pensabile trascurare i principi dell'Unione (allora Comunità) Europea, ma anche le pronunce della Corte di Giustizia le quali effettivamente "bacchettavano" l'Italia per un indebita restrizione della libera circolazione delle persone e di quella di stabilimento²⁸, nonché per la limitazione della libera prestazione dei servizi in ambito comunitario relativamente alla disciplina delle guide turistiche. Oltre tutto, non si poteva ignorare quanto osservato dalla Commissione europea che aveva aperto nei confronti del nostro Paese un'ennesima procedura di infrazione²⁹ con lettera di messa in mora del 2003 e successivo parere motivato del 2004. Procedura, che, in realtà, nei contenuti, non sembrava molto diversa da quella (la n. 87/0071) avviata con nota del 5 luglio 1995 e che era stata chiusa comunque positivamente³⁰. Successivamente, nel 2007, nell'intento di attuare i principi dell'Unione, fu emanato il c.d. secondo decreto Bersani³¹ che prevede altre modifiche

²⁶ Cons. di Stato, sez. I, 3/12/2003, n. 3165, punto 4.

²⁷ Così, L. RIGHI, *Le professioni turistiche*, cit., 184.

²⁸ Su tali sentenze, M. P. CHITI, L. RIGHI, *Il turismo nella dimensione comunitaria e nazionale*, in *Quinto Rapporto sul Turismo Italiano (a cura del Ministero del Turismo e dello Spettacolo)*, Milano, 1993, 391, ss.

²⁹ La principale obiezione che muoveva la Commissione all'Italia era l'eccessiva ampiezza dei siti dove l'esercizio di guida turistica è riservato a quelle specializzate in possesso di abilitazione rilasciata dalle autorità nazionali che di fatto restringevano in maniera spropositata la libertà di circolazione e di stabilimento.

³⁰ La Commissione nel caso della procedura d'infrazione avviata nel 1995, aveva ritenuto la questione sufficientemente chiarita e giustificata dal Governo italiano. Per un commento sulle procedure di infrazione del 1995 e del 2003, L. RIGHI, *Professioni turistiche e principi comunitari: si riaccende la "guerra delle guide"*, in *Dir. del tur.* n. 3/2005, 281 ss. e, in generale riguardo le problematiche in merito ai principi comunitari e le professioni, G. DELLA CANANEA (a cura di), *Professioni e concorrenza*, Milano 2003.

³¹ d.l. 31/1/2007, n. 7, recante "Misure urgenti, per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo

alla disciplina di tale professione, suscitando, ancora una volta, malumori e critiche, permettendo, comunque, la chiusura della procedura di infrazione di cui sopra. Quest'ultimo decreto, nell'intento di "garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità sul territorio nazionale e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali migliori condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, in conformità al principio comunitario della libera concorrenza e in attuazione degli articoli 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità' europea" cercava, di conformare la normativa sulle delle guide turistiche alle Direttive comunitarie, creando nuove e ulteriori difficoltà, sia per le Regioni, le quali si trovarono ad affrontare non pochi ostacoli nell'applicare le norme contenute del d.l. 7 del 2007, sia per le associazioni di settore, le quali si sentivano fortemente penalizzate da tale atto legislativo³² che sembrava favorire, a discapito di quelli italiani, i professionisti provenienti dagli altri Stati dell'Unione. L'attuazione delle libertà di stabilimento e della circolazione dei servizi, in verità, veniva realizzata dal decreto in esame, in maniera un po' vaga e più che altro solo formale³³ poiché, di fatto, veniva confermato quanto previsto nella l. n. 135 del 2001 convalidando la necessità se non più di una preventiva abilitazione regionale, comunque di una "verifica" per le guide turistiche italiane, come requisito inderogabile, della conoscenza dei profili specifici di un dato "territorio di riferimento" di livello regionale. In tal modo, si ribadiva implicitamente la delimitazione territoriale dell'attività di guida turistica in base a una "nuova specializzazione" che, tuttavia, sembrava, stando al testo della legge, non applicabile alle guide provenienti da altri Paesi comunitari³⁴, realizzandosicòsì,

sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese", convertito con modificazioni nella l. 2/4/2007, n. 40.

³² L.DOMINICI, *Le guide turistiche: stranieri favoriti*, in *Il sole 24 ore*, 3/2/2007, 3.

³³ L. RIGHI, *Professioni turistiche e "liberalizzazioni": le guide vincono la battaglia, ma perdono la "guerra"*, in *Dir. del tur.*, n. 3/2007, 233, ss., commentando l'articolo citato, parla di «affermazioni altisonanti e dal sapore propagandistico, ma in concreto assai poco incisive che, peraltro, rispetto al testo originario del decreto legge prima della conversione con modifiche rappresentano una "marcia indietro" rispetto ai contenuti più innovativi di quest'ultimo».

³⁴ Art. 10, comma 4, decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7: "Le attività di guida turistica e accompagnatore turistico, come disciplinate dall'articolo 7 della legge 29 marzo 2001, n. 135, e successive modificazioni, non possono essere subordinate all'obbligo di autorizzazioni preventive, al rispetto di parametri numerici e a requisiti di residenza, fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali.... Al fine di migliorare la qualità dell'offerta del servizio in relazione a specifici territori o contesti tematici, le regioni promuovono sistemi di accreditamento, non vincolanti, per le guide turistiche specializzate in particolari siti, località e settori. Ai soggetti titolari di laurea o diploma universitario in materia turistica o titolo equipollente non può essere negato l'esercizio dell'attività di accompagnatore turistico, fatta salva la previa verifica delle conoscenze specifiche quando non siano state oggetto del corso di studi. I soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Paese comunitario di appartenenza operano in regime di libera prestazione

quella che è stata definita una “discriminazione alla rovescia”³⁵ per i professionisti italiani.

Il decreto in questione, inoltre, fu impugnato dalla Regione Veneto dinnanzi alla Corte costituzionale, la quale, contrariamente a quanto aveva rilevato il Consiglio di Stato³⁶, ha dichiarato che essa afferisce alla materia “professioni”³⁷, in quanto il carattere della professionalità si misura in relazione al fatto che l’attività incide su interessi pubblici generali, la cui tutela compete allo Stato³⁸, al quale quindi spetta definire i principi fondamentali³⁹, ai sensi dell’art. 117, co. 3 della Cost.⁴⁰ In altre parole, la Consulta con la summenzionata sentenza, aggiungendo in tal modo un altro tassello a questa intricata vicenda che, invece di chiarirsi, sembrava sempre più complicarsi⁴¹, ha ritenuto ininfluenza ai fini del riparto di competenze delineato dalla Costituzione che la professione di guida turistica si espliciti nel campo del turismo al contrario della legge quadro del 2001, per la quale tale professione era strettamente connessa con quest’ultimo.

L’obiettivo di giungere a discipline uniformi a livello europeo in nome del principio della libera

dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione, né abilitazione, sia essa generale o specifica.”

³⁵ Secondo, L. RIGHI, *Le professioni turistiche*, cit., 194, l’art. 10 del decreto Bersani, così come convertito dalla legge n. 40/2007, stabilendo che “i soggetti abilitati allo svolgimento dell’attività di guida turistica nell’ambito dell’ordinamento giuridico del Paese comunitario di appartenenza operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione, né abilitazione, sia essa generale o specifica”, costringeva le guide abilitate in Italia a sostenere maggiori oneri rispetto alle guide comunitarie. Il problema della “discriminazione alla rovescia” che si può verificare in applicazione delle norme europee non è di poco conto e anche la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi in merito già nel 1997 (Corte cost., sent. 390/12/1997, n. 443). La legge 7 luglio 2009 ha, modificando la l. 4 febbraio 2005 n. 11 (legge comunitaria 2005), introdotto l’art. 14 bis (in particolare il comma 2) consentendo la disapplicazione della norma interna che potrebbe causare la discriminazione. A tal proposito, tra gli altri, F. DINELLI, *Recenti tendenze in materia di cittadinanza europea: oltre il limite delle «situazioni puramente interne» all’ordinamento degli Stati membri*, in *Foro amm./ Tar*, n. 5, 2011, 1796 ss.; A. LOLLO, *Prime osservazioni su eguaglianza e inclusione*, in www.giurcost.org, 2012, 7 ss.

³⁶ Si fa riferimento al già citato parere del Cons. di Stato sez. I, 3/12/2003, n. 3165 che aveva ritenuto le professioni costituire una parte o un settore della materia “turismo” escludendo che potessero afferire alla materia “professioni”.

³⁷ Corte cost. sent. 20/6/2008, n. 222. Per la Corte, «l’attribuzione della materia delle professioni alla competenza concorrente dello Stato [...] prescinde [...] dal settore nel quale l’attività professionale si esplicita e corrisponde all’esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente con i principi dell’ordinamento comunitario» (Punto 7 del Cons. in dir.).

³⁸ Come è stabilito dal d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30 sulle professioni.

³⁹ In generale sulla competenza legislativa in materia di «professioni», tra gli altri, E. BINDI, M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 1/2004, 1317 ss.; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, 158 ss.; A. POGGI, *Disciplina “necessariamente unitaria” per le professioni: ma l’interesse nazionale è davvero scomparso?*, in *Le Regioni*, n. 2/2006, 391 ss.

⁴⁰ La potestà dello Stato di fissare i principi fondamentali in materia di professioni è un dato non superabile indipendentemente dalla specifica area caratterizzante la “professione” e si configura come principio fondamentale invalicabile dalla legge regionale, corrispondendo all’esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale, coerente anche con i principi dell’ordinamento comunitario, si v. per es. Corte cost. sentt. 29/10/2009, n. 271 e 15/4/2010, n. 132.

⁴¹ 41 Sul punto, M. MALO, *Turismo senza professioni regionali*, in *Le Regioni*, 2010, 654 ss.

circolazione dei lavoratori e della libertà di stabilimento e altri profili di esclusiva competenza statale⁴², come la tutela della concorrenza, strettamente collegata a tutto ciò che interessa il mercato e quindi pure all'offerta di servizi, riducevano ancora di più gli ambiti di competenza regionale ed effettivamente per questi enti, sembrava residuare "ben poco da disciplinare"⁴³ nel settore professioni turistiche. Per assurdo è, quindi, accaduto che, sebbene con la riforma costituzionale del 2001, sembrava prefigurarsi una espansione della competenza legislativa regionale sulla materia *de qua* per l'implicito passaggio del «turismo» nell'alveo delle materie residuali della Regione, sembra essersi verificato quasi il contrario di quanto appena rilevato. La Corte costituzionale, per di più, in varie occasioni, e anche abbastanza recentemente⁴⁴, ha ricondotto le misure legislative di liberalizzazione delle attività economiche (tra cui anche l'attività di guida turistica) alla materia «tutela della concorrenza» che, come è noto, *ex art.* 117, secondo comma, lettera e), Cost. è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, contenendo ulteriormente la competenza regionale sulle guide turistiche e addirittura ancora in maniera minore di quanto non lo fosse stata dal 1983 al 2001, probabilmente perché la stessa Corte ha considerato ineludibile la tutela della parità di trattamento rispetto alle varie realtà geografiche del territorio nazionale, non potendosi trascurare l'art. 120 Cost. che fa divieto alle Regioni di limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. A questo proposito, tuttavia, non si può non osservare come nella disciplina delle guide turistiche, comunque, permangano, gioco forza, pure notevoli interferenze o intrecci di competenze relativamente a materie di potestà legislativa (residuale) delle Regioni quali, oltre al "turismo" che, in ogni caso non può essere ritenuto completamente estraneo a esse, anche la "formazione professionale" che rappresenta un elemento importante di queste figure.

L'orientamento "statalista"⁴⁵ della Corte su tale materia, tuttavia, sembra essere ormai un dato

⁴² Con il d.lgs. n. 30 del 2006 il legislatore nazionale ha individuato i principi fondamentali in materia di professioni desumibili dalla legislazione vigente e validi come cornice per le leggi regionali sancendo innanzitutto che la potestà legislativa regionale può esercitarsi solo sulle professioni individuate e definite con la normativa statale (art. 1, co. 3).

⁴³ Così, A. GENTILINI, *La materia concorrente delle «professioni» e il rebus dell'individuazione delle singole figure professionali*, in *Giur. cost.*, 2003, 3686, ma anche, L. RIGHI, *Professioni turistiche tra Stato, Regioni e Corte costituzionale: "si stava meglio quando si stava peggio"?*, in *Riv. It. di dir. del tur.*, n. 2/2011, 77 ss., evidenza che le Regioni in tal modo assistono a un sostanziale "congelamento" delle loro competenze in tema di professioni turistiche e anzi i limiti alla potestà legislativa regionale, «alla fine, sono assai maggiori di quello che avveniva nell'assetto costituzionale precedente alla c.d. "riforma federale"».

⁴⁴ Corte cost. sent. 18 giugno 2014, n. 178.

⁴⁵ Anche la sentenza Corte cost. 26/4/ 2012, n. 108, la quale in realtà riguarda più che altro la materia "formazione professionale", ha ribadito che in materia di "professioni" ci sono solo limitati spazi, che sono stati definiti

acquisito, quest'ultima, in vero, anche in occasione di una pronuncia su una legge della Regione Emilia Romagna⁴⁶, ha rilevato che le leggi regionali non possono di propria iniziativa creare e disciplinare una nuova professione (cosa che, in effetti, come rilevato, molte Regioni avevano comunque fatto in passato) e non possono neanche prevedere i requisiti per l'esercizio della professione perché si verificherebbe un'indebita ingerenza in un settore di competenza statale⁴⁷, in conflitto con i principi della Costituzione la quale riserva all'Ente centrale non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse⁴⁸. Per la Consulta, difatti, spetta alle Regioni solo la disciplina di quegli aspetti che presentano specifico collegamento con la realtà regionale, non potendo, queste ultime, neanche indicare una limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione, nonché gli ambiti territoriali entro i quali la professione può essere esercitata perché ciò violerebbe il principio della libera prestazione dei servizi e dunque l'art. 117, comma 1 Cost., insieme al principio della libera concorrenza che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato⁴⁹. Le Regioni, invece, possono tenere solo albi regionali o provinciali meramente "ricognitivi"⁵⁰ o di comunicazione e di aggiornamento, ma senza istituire nuovi e diversi albi rispetto a quelli già istituiti dalle leggi statali, per l'esercizio di dette attività professionali⁵¹. Tali Enti rimangono, invece, legittimati a regolare corsi di formazione relativi alle professioni turistiche già istituite dallo Stato in quanto dotate di potestà primaria in materia di formazione professionale⁵². La sentenza appena illustrata aveva, in un certo qual modo avallato quanto stabilito dal decreto Bersani del 2007, tuttavia, l'art. 10, comma 4 di detto atto legislativo venne poi espressamente abrogato, insieme alla l. n. 135 del 2001 dal c. d. Codice del turismo, (d.lgs. 23/9/2011, n. 79) emanato per riordinare e armonizzare la complessa

“interstiziali”, di cui le Regioni possono appropriarsi, a tal proposito, C. BERTOLINO, *Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di*

«professioni» e «formazione professionale»?», nota a Corte cost. n. 108/2012, in *Le Regioni*, 2012, 1044 ss.

⁴⁶ Corte cost. sent. 29/10/2009, n. 271.

⁴⁷ Si v. anche, Corte cost. sent. 21/3/2006 n. 153 e 2/3/2007 n. 57.

⁴⁸ Punto 2.2 del Cons. in dir. della sentenza 271 del 2009.

⁴⁹ Punto 2.5 del Cons. in dir. della sentenza appena citata, ma anche Corte cost. sent. 15/4/2010, n. 132.

⁵⁰ Punto 2.4 del Cons. in dir. della sentenza 271 del 2009.

⁵¹ M. MALO, *Turismo senza professioni regionali*, cit., 664, gli albi regionali o provinciali si pongono «come uniche forme di pubblicità giuridica dei soggetti abilitati all'esercizio di determinate professioni: una pubblicità che pur non potendo essere intesa come costitutiva, assume tuttavia questa sembianza agli occhi della comunità ignara».

⁵² In materia di formazione professionale, la definizione dei programmi e l'organizzazione dei corsi spetta alla sfera delle attribuzioni regionali, salva la presenza di possibili forme di coordinamento e controllo centrale», così Corte cost. sent. 6/7/1989 n. 372, nonché sent. 28/1/2005 n. 50.

e frammentata normativa in materia. L'art. 6 di tale decreto⁵³ sanciva una “nuova”⁵⁴ (forse, eccessivamente) generica definizione delle professioni turistiche senza fornire alcun principio in materia di professioni turistiche, che (*ex art. 117, comma 3 Cost.*), come più volte la Corte costituzionale aveva avuto modo di rilevare⁵⁵, doveva ineludibilmente essere contenuto in una legge statale. In tal modo, ancora una volta, gli operatori del settore furono lasciati nell'incertezza, mentre le Regioni si ritrovarono nella quasi impossibilità di legiferare⁵⁶ non essendoci una legge quadro dello Stato che permetteva loro la possibilità di esercitare una competenza legislativa di dettaglio perché al Codice del turismo non seguirono neanche norme che specificavano i principi e le modalità di abilitazione, nonché i criteri base per l'esercizio dell'attività di guida turistica. Nel frattempo, il su menzionato decreto legislativo fu sottoposto al giudizio della Corte costituzionale e molte sue disposizioni furono dichiarate incostituzionali⁵⁷ perché comportavano un riaccostamento di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni in forza della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo, perché il Governo aveva ecceduto i limiti della delega legislativa e perché era da considerarsi illegittima una disciplina *ex novo* dei rapporti tra Stato e Regioni nella materia turismo in quanto, il ricorso al metodo della cosiddetta “attrazione in sussidiarietà” (che secondo l'avvocatura dello Stato doveva giustificare una legge di quest'ultimo in materia di turismo), qualificandosi come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento,

⁵³ Art. 6 d.lgs. 23/5/2011, n. 79: «Sono professioni turistiche quelle attività, aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di ospitalità, assistenza, accompagnamento e guida, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati».

⁵⁴ Si sono usate le virgolette poiché, di fatto, il Codice del turismo riproponeva una definizione di professioni turistiche del tutto simile a quella contenuta nell'art. 7, comma 5 della legge n. 135 del 2001 che aveva espressamente abrogato.

⁵⁵ Si v. le sentenze in materia di professioni turistiche sopra illustrate.

⁵⁶ L. RIGHI, *Professioni turistiche*, cit., 86, ha fatto notare che il vuoto normativo creatosi (mancando un'ideale normativa statale di principio specifica) produceva sostanzialmente una «paralisi» molto pericolosa per il settore.

⁵⁷ Corte cost. sent. 5/4/2012, n. 80. A tal proposito, P. SABBIONI, *I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost. rispetto alla censura per lesione diretta*, in *Le Regioni*, n.5-6/2012, 1013 ss. fa notare che tale sentenza, imperniata sull'eccesso di delega, al di là dell'annullamento delle norme viziate, impone

«il corretto esercizio della funzione legislativa, dando modo di ricostruire relazioni corrette tra lo Stato e le Regioni con riguardo alla disciplina di materie che, pur attribuite alla potestà legislativa residuale delle Regioni, tuttavia possono avere la necessità di un'interferenza legislativa statale, non solo per i profili che attengono alle materie c.d. “trasversali”, ma anche in ragione di “istanze unitarie”».

con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative⁵⁸, del tutto assenti, sia nel d.lgs. 79 del 2011, sia nella l. 246 del 2005 di delega al decreto summenzionato. La Consulta, tuttavia, non dichiarò l'incostituzionalità di tutti gli articoli del Codice⁵⁹ in quanto constatò che anche in presenza di una materia di potestà legislativa regionale (residuale), come il turismo, lo Stato conserva comunque una competenza legislativa interferente, come avviene in caso di "materie trasversali" (quale per esempio, nel nostro caso, la "materia" professioni che abilita lo Stato a dettare i principi della disciplina delle professioni turistiche). L'art. 6 del Codice del turismo, relativo alle professioni turistiche fu tra quelli non censurati dal Giudice delle leggi⁶⁰ perché, in buona sostanza, la Corte ritenne che quest'ultimo rientrasse tra quelle disposizioni incidenti sulla materia del turismo che il legislatore delegato poteva raggruppare e riordinare negli ambiti di sua competenza esclusiva in quanto ricadenti nella tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale.

Con l'approvazione del d.lgs. 79 del 2011, abrogato l'art. 10, comma 4 del decreto Bersani *bis*, abrogata la legge n. 135/2001, rimasero in vigore le normative regionali e in teoria sembrava essere ancora valida la disciplina del 1995, la quale prevedeva che le guide turistiche dovessero conseguire una particolare specializzazione per i siti espressamente indicati dall'atto di indirizzo e di coordinamento emanato nel dicembre dello stesso anno. La situazione, pertanto, continuava a essere ambigua, soprattutto riguardo il regime applicabile alle guide turistiche provenienti dagli altri Stati membri, perciò, su impulso delle associazioni di categoria, sei Ordini del Giorno (nn. 9/1327/8-9-11-23-29-34) del 31.07.13 furono adottati da Deputati della Camera di vari raggruppamenti politici e dall'allora Ministro per le Politiche Europee, al fine di impegnare il Governo ad un riordino normativo organico dell'intera disciplina dell'attività di guida turistica fortemente gravata dalla mancanza di un'adeguata regolamentazione ormai necessaria a seguito delle sopravvenute abrogazioni e a seguito, ancora una volta, della necessità di adeguarsi alla normativa comunitaria.

⁵⁸ Punto 5.6 del Cons. in dir. Corte cost., sent. 5/4/2012, n. 80. La Corte è ferma nel richiamare nei casi di chiamata in sussidiarietà il principio di leale collaborazione che impone una preventiva intesa Stato-Regioni, si v. per es. Corte cost. sent. 2007, n. 88, sempre in materia di turismo e il commento di D. BESSI, "Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!", in www.forumcostituzionale.it, 2007.

⁵⁹ La Corte costituzionale dichiarò l'incostituzionalità solo di una parte dell'art. 1 e degli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1.

⁶⁰ In generale circa il contenuto del Codice del turismo dopo la su menzionata sentenza della Corte costituzionale, M. TRIPODI, *Il Codice del turismo dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 80/2012*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, n. 2/2012, 59 ss.

3. La procedura di infrazione Eu Pilot 4277/12/MARK, la legge europea 2013, il modello economico europeo e altre questioni.

Nel frattempo, l'Unione europea non poteva ignorare quanto stava succedendo in Italia in materia di guide turistiche⁶¹ e, ritenendo che la previsione di abilitazioni/specializzazioni regionali o provinciali limitasse gli indirizzi di stampo liberista cardine del diritto europeo e in particolare la libera prestazione dei servizi sancita dall'art. 40 del Trattato CE (ora art. 46, Trattato sul funzionamento UE), nonché gli obblighi imposti dalla Direttiva sui servizi (2006/123/CE), aprì, tramite la Commissione, la procedura di pre-infrazione EU Pilot 4277/12/MARK basata sulla presunta violazione della suddetta Direttiva da parte del nostro Paese (il sistema Pilot, come è noto, si attiva quando si prospetta un possibile ricorso alla procedura d'infrazione ai sensi dell'art. 258 del TFUE). Al fine di evitare tale procedura di infrazione, pertanto, il Parlamento italiano ha emanato la l. 6/8/2013, n. 97 recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013", che di fatto sembrava riconfermare la disciplina contenuta nel Decreto Bersani *bis*. L'art. 3 di detta legge riguarda proprio la libera prestazione e l'esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte di cittadini dell'Unione europea e stabilisce che: "L'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Ai fini dell'esercizio stabile in Italia dell'attività di guida turistica, il riconoscimento ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'Unione europea in un altro Stato membro ha efficacia su tutto il territorio nazionale. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, i cittadini dell'Unione europea abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico di un altro Stato membro operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione né' abilitazione, sia essa generale o specifica". Tale legge, quindi, permette alle guide turistiche abilitate in un altro Stato membro di esercitare la professione sul territorio italiano senza che sia necessaria alcuna autorizzazione o abilitazione

⁶¹ Non è da sottacere che le guide turistiche degli altri Stati membri vedono i molteplici siti di interesse storico-artistico e ambientali italiani come una preziosa fonte di opportunità di lavoro

aggiuntiva rilasciata dalle autorità italiane e, nello stesso tempo, elimina anche per i professionisti italiani il limite della territorialità.

Tale situazione, però, non è stata accettata di buon grado dagli operatori del settore e ha creato malumori e polemiche soprattutto nelle associazioni nazionali di categoria, le quali hanno evidenziato i numerosi danni che potevano sorgere per i consumatori e per le guide turistiche, che, in vero, non sembrano essere del tutto infondati. I turisti, infatti, non essendoci più un abilitazione provinciale o regionale, potrebbero essere accompagnati da guide turistiche non dotate delle necessarie specifiche conoscenze e competenze relative ai beni culturali e ambientali italiani, i quali, effettivamente, sono, per loro natura, dotati di peculiarità e caratteristiche che necessitano di un particolare approfondimento. Non è, di fatto, improbabile che una guida turistica, la quale, per esempio, ha ottenuto l'abilitazione a Cuneo e ha acquisito una competenza specifica per quel luogo, possa guidare con altrettanta competenza gruppi di turisti anche in Sicilia. L'Italia indubbiamente ha un patrimonio culturale talmente vasto che non è facilissimo possedere conoscenze precise e particolareggiate di tutti i beni culturali e ambientali presenti.

A maggior ragione, chi esercita tale professione abitualmente in un altro Stato non facilmente potrà essere in grado di padroneggiare al meglio le specificità del nostro esteso e complesso patrimonio culturale e ambientale, per cui le visite ai luoghi della cultura italiani potrebbero diventare generiche e superficiali con il rischio di privare il visitatore/consumatore di ottenere servizi di qualità e del diritto a fruire di una corretta divulgazione dei beni storici - artistici e ambientali. Diritto, quest'ultimo, molto importante anche per il Consiglio europeo, che tra le priorità capaci di accelerare il processo di riforma europeo, ha individuato pure un elevato livello di protezione del "consumatore" e l'aumento degli investimenti in conoscenza e cultura come la migliore garanzia di innovazione e flessibilità⁶². Le associazioni di categoria, inoltre, hanno ipotizzato anche un eventuale nocumento nei confronti dell'occupazione italiana, con conseguenti danni erariali e contributivi paventando, specie in un periodo di crisi generalizzata, il pericolo della restrizione del volume di lavoro delle guide turistiche italiane⁶³.

⁶² Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 20-21 marzo 2003.

⁶³ Si potrebbe ipotizzare che tale norma in fin dei conti contrasti con il maggior obiettivo di tutelare il diritto al lavoro (delle guide turistiche). Ciò apre il fianco a un'altra e più ampia problematica quella cioè che parte dal presupposto che in generale gli obiettivi comunitari non coincidano con quelli disposti dalla nostra Costituzione repubblicana, se non in misura talmente ridotta da continuare a suscitare forti dubbi in dottrina, su tale interessante tematica, F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, 38 ss.

D'altra parte, comunque, occorre anche evidenziare che i cittadini comunitari in possesso di abilitazione (cioè chi è già guida turistica nel paese di provenienza) che intendano esercitare stabilmente in tutto il territorio italiano la professione in oggetto devono seguire la procedura definita dal d.lgs. n. 206 del 2007, la quale, sebbene non preveda garanzie effettive di una preparazione specifica per ogni ambito territoriale dovrebbe quanto meno assicurare, almeno in linea di massima, una discreta competenza e conoscenza. Il d.lgs. appena menzionato, difatti, prevede che il professionista comunitario debba ottenere il riconoscimento della propria abilitazione con apposito decreto da parte del Ministero dei beni culturali e del turismo, circa la preparazione professionale ricevuta nello Stato di appartenenza e che tale riconoscimento possa essere subordinato a misura compensativa qualora la formazione ricevuta riguardi materie⁶⁴ sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto in Italia. Analogamente non possiamo ignorare come l'eliminazione delle barriere nel settore dei servizi tra Stati membri costituisce per l'Unione uno strumento essenziale per rafforzare l'integrazione fra i popoli europei, rientrando tra quegli obiettivi tesi a promuovere un progresso economico e sociale equilibrato che danno senz'altro impulso alla cittadinanza europea⁶⁵. Per altro verso, bisogna pure rilevare che, per quanto riguarda la paventata riduzione di lavoro delle guide turistiche italiane e i correlati rischi economici, essere in regime di libera concorrenza non dovrebbe intimorire professionisti del nostro Paese perché, in fondo è sempre il mercato a decidere: maggiore è la concorrenza, maggiore sarà la ricerca di alte professionalità e in fin dei conti ciò non potrà che avvantaggiare le guide turistiche più preparate (quindi se gli italiani sono i più bravi non hanno bisogno di barriere per conservare il proprio lavoro) e favorire un migliore servizio reso ai turisti/consumatori. L'istituzione di procedure di abilitazione serie e qualificanti non potrà che portare alla creazione di professionisti competenti e preparati e la concorrenza straniera non dovrebbe fare loro alcuna paura. Le Direttive in materia di servizi, tuttavia,

⁶⁰ ⁶⁴ Vi è anche da ricordare che il d.lgs. 28 gennaio 2016 n. 15 ha previsto la tessera professionale Ue (EPC), una sorta di "passaporto" o, meglio, certificato elettronico emesso dallo Stato di origine che per ora interessa cinque categorie di professionisti, infermieri, farmacisti, fisioterapisti, guide alpine e agenti immobiliari, ma che dovrebbe essere estesa a tutti i professionisti, i quali otterranno in maniera più agile il riconoscimento delle proprie qualifiche professionali da parte degli altri Paesi. Il "passaporto" elettronico testimonierà come il professionista abbia superato ogni procedura per ottenere il riconoscimento della qualifica professionale nel Paese ospitante e riguarderà sia i professionisti italiani che intendono esercitare in un altro Paese sia, viceversa, i professionisti europei che vogliono esercitare in Italia.

⁶⁵ Sui diritti di cittadinanza europea e, in particolare sulle libertà di circolazione, B. NASCIMBENE, F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova, 2012, S. SPINACI, *Libertà di circolazione, cittadinanza europea, principio di eguaglianza*, Napoli, 2011.

obbligano gli Stati membri a legiferare in maniera conforme alle loro previsioni, salvo che esse stesse non prevedano espressamente deroghe alla loro disciplina in caso di fattispecie specifiche, oppure non autorizzino in maniera esplicita gli Stati ad adottare disposizioni più rigorose negli ambiti non coperti dall'armonizzazione minima. A tal proposito, occorre notare che il caso delle guide turistiche, in effetti, contiene in sé una sorta di contrasto tra le libertà economiche (in particolare la libertà di prestazione dei servizi), espressione degli evidenziati imperativi di interesse generale dell'Unione e la salvaguardia di specifiche esigenze legate a una professione dotata di peculiari caratteristiche, circostanza che richiede un difficile bilanciamento di valori⁶⁶, il quale non è stato ignorato dalla Corte di Giustizia. Quest'ultima in una sua nota sentenza⁶⁷ ha affermato (punto 3): "se uno Stato membro subordina delle prestazioni professionali a dei requisiti di qualificazione del prestatore, ciò non può essere considerato incompatibile con gli articoli del Trattato istitutivo della CEE sulla libera circolazione, se tali limiti sono giustificati dall'interesse generale". Nella stessa sentenza, il Giudice europeo ha evidenziato (punto 4) anche che "L'interesse generale attinente alla valorizzazione del patrimonio storico e alla migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale di un Paese può costituire un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione della libera prestazione dei servizi", stabilendo, poi, che: "i musei e monumenti storici richiedono l'intervento di una guida specializzata" perché "la corretta illustrazione del patrimonio culturale è parte integrante della sua tutela". La medesima Corte ha poi, però, rimarcato più volte che la libertà di stabilimento può essere limitata solo in casi tassativi dove vi siano imperativi motivi di interesse generale⁶⁸ e solo se tale restrizione è idonea e proporzionata a garantire l'obiettivo tutelato⁶⁹. Ma vi è di più,

⁶⁶ In generale su tale problema, tra gli altri, D. DIVERIO, *Il delicato bilanciamento di valori nella disciplina europea delle "comunicazioni commerciali"*, in *Studi sull'integr. Eur.*, 2014, 279 ss.; G. CAGGIANO, *Il bilanciamento tra libertà di circolazione dei fattori produttivi ed esigenze imperative degli Stati membri nel mercato interno*, in *Studi sull'integr. Eur.*, 2011, 295 ss.

⁶⁷ Corte di Giustizia Europea, Causa C-180/1989.

⁶⁸ La nozione di «motivi imperativi di interesse generale» è stata più volte interpretata dalla Corte di Giustizia nella propria giurisprudenza relativa agli articoli 43 e 49 del Trattato. La nozione, come riconosciuto nella giurisprudenza della suddetta Corte, copre numerosi motivi tra cui, per es., l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e la sanità pubblica ai sensi degli articoli 46 e 55 del trattato, il mantenimento dell'ordine sociale, gli obiettivi di politica sociale, la tutela dei destinatari di servizi, la tutela dei consumatori, la tutela dei lavoratori, compresa la protezione sociale dei lavoratori, il benessere degli animali, la salvaguardia dell'equilibrio finanziario del regime di sicurezza sociale, la prevenzione della frode, gli obiettivi di politica culturale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico ecc.

⁶⁹ La Corte di Giustizia nella sentenza sopra citata ha, tuttavia, concluso che la condizione di possedere una licenza imposta dallo Stato membro in cui il servizio è prestato è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito. Secondo la

il C.E.N. (Comitato Europeo di Normalizzazione) nello stabilire la definizione di “guida turistica” inserita nella Norma Europea EN 13809 del 2003, ha posto l’accento su due elementi chiave caratterizzanti la professione in oggetto: l’idoneità territoriale e lo svolgimento dell’attività dietro possesso di una qualificazione. Si tratta di due aspetti fondanti della guida turistica, che, grazie all’acquisizione di specifiche competenze, diviene l’ambasciatrice di un territorio. La norma europea, infatti, così recita “La guida turistica guida i visitatori nella lingua da loro scelta ed interpreta il patrimonio culturale e naturale di un territorio. Possiede normalmente una qualificazione specifica per un determinato territorio (*area-specific qualification*). Tale qualificazione è rilasciata e/o riconosciuta dall’Autorità competente del Paese visitato”. La guida turistica contribuisce, quindi, alla valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico, alla sensibilizzazione dello stesso e al suo rispetto e conservazione, favorendo la promozione del territorio, come riconosciuto anche dalla Norma Europea EN 15565 del 2008 sempre del C.E.N. La Direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno ha stabilito deroghe all’esercizio di un’attività su tutto il territorio nazionale per “motivi imperativi di interesse generale”, includendo tra questi la tutela del Patrimonio Culturale. Queste ultime norme, probabilmente, hanno contribuito alla riscrittura dell’art. 3, comma 3 della l. n. 97 del 2013, che, come modificato dal d. l. 31 maggio 2014, n. 83⁷⁰, ha espressamente previsto: “Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentita la Conferenza unificata, da adottare entro il 31 ottobre 2014, sono individuati i siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione, nonché, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, i requisiti necessari ad ottenere tale abilitazione e la disciplina del procedimento di rilascio” e che sembra voler tutelare le nostre specificità culturali.

È anche vero che, a ogni buon conto, le molte ombre presenti nella disciplina *de qua* non sono

Corte, la condizione del possesso di una licenza avrebbe l’effetto di ridurre il numero di guide turistiche idonee ad accompagnare i turisti in circuito chiuso, il che può indurre l’organizzatore di viaggi ad affidarsi a guide locali, occupate o stabilite nello Stato membro in cui è fornita la prestazione. Tale conseguenza potrebbe presentare per i turisti l’inconveniente di non poter disporre di una guida che abbia familiarità con la loro lingua, con i loro interessi e con le loro aspettative specifiche. In altri termini, il Giudice europeo ha affermato che l’eccezione per i «siti specifici» deve essere applicata in modo restrittivo perché un’interpretazione troppo ampia, comprendente molti o virtualmente tutti i musei e i monumenti storici, renderebbe in effetti ampiamente inefficace la libera prestazione dei servizi. Per un commento sui possibili limiti alla libertà di stabilimento, A. FALZONE, *La libertà di stabilimento può essere limitata solo di fronte a imperativi motivi di interesse generale e solo se tale restrizione è idonea e proporzionata a garantire l’obiettivo tutelato*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2011, 521 ss. anche se le considerazioni ivi contenute riguardano la sentenza Corte di Giustizia dell’Unione europea 16/12/2010, causa C-89/09, Commissione europea c. Repubblica Francese.

⁷⁰ Convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2014, n. 106.

state dissolte con l'articolo appena menzionato e che non si può dimenticare come una normativa molto simile, peraltro già soggetta a procedura di infrazione, era già stata approvata in Italia nel 1995.

3.1. Le libertà comunitarie e la questione dell'individuazione della Direttiva europea applicabile alle guide turistiche.

Alle considerazioni di cui sopra occorre aggiungere che la procedura d'infrazione Eu Pilot 4277/12/MARK, come si è già evidenziato, è basata su una Direttiva, la 2006/123/CE (la quale da attuazione agli artt. 43, 45 e 49 del Trattato), sulla libertà di circolazione dei servizi che, tuttavia, potrebbe non essere quella effettivamente applicabile al caso delle guide turistiche poiché non è del tutto scontato discernere tra le tante Direttive europee da applicare quale debba effettivamente disciplinare la materia *de qua*. Viene, infatti, il dubbio che la Commissione circa la disciplina delle guide turistiche avrebbe forse dovuto riferirsi più opportunamente alla Direttiva sulle "Professioni" (ovvero la Direttiva 2005/36/CE, come modificata dalla Direttiva 2013/55 sul "Riconoscimento delle qualifiche professionali) che, forse, sembra la più idonea a regolare l'attività di guida turistica, per la quale nulla osterebbe a considerarla rientrante in una professione regolamentata⁷¹, così come affermato più volte pure dalla Corte costituzionale⁷² e così come si evince dalla stessa definizione di "professione regolamentata" dell'art. 3 lett. a) e dall'art. 2 della suddetta Direttiva⁷³, in cui si sancisce che essa si applica "a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliano esercitare, come lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali"⁷⁴.

⁷¹ In generale, sulla libertà di circolazione dei professionisti, E. CASSESE, *L'effetto del diritto comunitario sull'ordinamento italiano delle professioni*, in *Il diritto dell'economia*, Milano, 2003.

⁷² Si veda a tal proposito il paragrafo precedente.

⁷³ Art. 3, lett. a), Direttiva 2005/36/CE "«professione regolamentata»: attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; in particolare costituisce una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale."

⁷⁴ Art. 2.1 Direttiva 2005/36/CE.

È comunque evidente che la Direttiva sui servizi e quella sulle professioni sono in concreto legate, presentando elementi di interferenza e sovrapposizione che indubbiamente creano incertezze. La prima Direttiva, difatti, al Considerando n. 31 così recita: “La presente Direttiva è coerente con la Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e non pregiudica tale Direttiva” e anche nel successivo art. 3 si prescrive che se vi sono sue disposizioni confliggenti con quelle di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici dell’accesso a un’attività di servizi o dell’esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, questi ultimi prevalgono e, anzi, tra gli “atti comunitari” da ritenersi prevalenti sulla Direttiva 2006/123/CE vi è proprio la Direttiva 2005/36/CE per espressa menzione della prima⁷⁵. La Direttiva del 2006, tuttavia, nel n. 33 del Considerando richiama tra i servizi rientranti nel suo oggetto, tra gli altri, pure, i servizi nel settore del turismo, compresi quelli relativi alle guide turistiche. Al contrario, se si valutano queste ultime come “professioni”, sembra proprio che esse debbano essere regolate dalla disciplina relativa ai “requisiti professionali” e alle “abilitazioni professionali” con la conseguenza di essere soggette, secondo la stessa Direttiva 2006/123/CE, a tutti i requisiti previsti dalla legislazione nazionale quando ciò è giustificato dall’interesse pubblico generale⁷⁶. In forza del principio di sussidiarietà in materia di professioni e di beni culturali, inoltre, è attribuita, allo Stato membro e non all’Unione, la disciplina relativa all’accesso e all’esercizio della professione⁷⁷, la quale non può non tenere conto degli obiettivi europei tra cui l’equilibrato componimento fra le esigenze di tutela dell’utente e quella di salvaguardia delle condizioni di efficienza dell’impresa. Per

⁷⁵ La Direttiva 2006/123/CE, inoltre, richiama nuovamente la Direttiva 2005/36/CE per fornire la definizione di “professioni regolamentate”, facendo riferimento all’articolo 3, paragrafo 1, lettera a) della seconda, il quale stabilisce che per professione regolamentata deve intendersi “un’attività, o insieme di attività professionali, l’accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali”.

⁷⁶ Il punto 3 del Considerando della Direttiva 2005/36/CE recita: “La garanzia, conferita dalla presente direttiva a coloro che hanno acquisito una qualifica professionale in uno Stato membro, di accedere alla stessa professione e di esercitarla in un altro Stato membro con gli stessi diritti dei cittadini di quest’ultimo non esonera il professionista migrante dal rispetto di eventuali condizioni di esercizio non discriminatorie che potrebbero essere imposte dallo Stato membro in questione, purché obiettivamente giustificate e proporzionate”, mentre il punto 11: “Per le professioni coperte dal regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione, di seguito denominato «il regime generale», gli Stati membri dovrebbero continuare a fissare il livello minimo di qualificazione necessaria in modo da garantire la qualità delle prestazioni fornite sul loro territorio tale regime generale di riconoscimento non impedisce che uno Stato membro imponga, a chiunque eserciti una professione nel suo territorio, requisiti specifici motivati dall’applicazione delle norme professionali giustificate dall’interesse pubblico generale”.

⁷⁷ Il summenzionato principio consente all’Unione di intervenire solo al fine di verificare, con un giudizio di agioevolezza estrinseca, se la valutazione effettuata dallo Stato membro sia o meno sostenibile in termini di proporzionalità rispetto al fine perseguito ed alla necessità.

l'esercizio di una professione, poi, è necessario il possesso di determinati requisiti legali (regolati da ciascuno Stato) che dimostrino la qualificazione e la competenza del soggetto che la pone in essere. A conferma di ciò, pure nel punto 15 del Considerando della Direttiva sulle professioni si legge che mancando un'armonizzazione delle condizioni minime di formazione per accedere alle professioni regolamentate, lo Stato membro ospite dovrebbe avere la possibilità di imporre misure compensatrici proporzionate al fine di esaminare l'esperienza professionale del richiedente che peraltro vengono valutate come una garanzia sul livello di qualifica di quest'ultimo, per cui una

eventuale eccezione a tale scelta dovrebbe essere giustificata, caso per caso, da motivi inderogabili d'interesse generale.

La difficoltà di comprendere quale tipo di Direttiva applicare è ancora più evidente se si considera che ex art. 57 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sono da considerarsi servizi, le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, tra le quali, in un'elencazione non tassativa⁷⁸, si ritrova anche l'attività dei liberi professionisti⁷⁹.

La disciplina sui servizi, inoltre, è inserita all'interno del titolo IV del Trattato intitolato "libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali" e ciò evidenzia come i servizi meritino una menzione autonoma che li distingue dalla libera circolazione delle persone perché nel caso di questa libertà, non è il soggetto che esegue la prestazione l'elemento caratterizzante il contenuto dell'attività economica, ma il servizio stesso in quanto tale, disgiunto dalla persona che lo fornisce o che lo riceve. I servizi identificati dalla Direttiva del 2006 hanno, infatti, un significato ampio e vanno intesi come meri sinonimi di attività di carattere autonomo e non solo come riferite ad un'attività svolta esclusivamente in regime di libera prestazione⁸⁰ perché la Direttiva appena menzionata, in realtà, costituendo un compromesso tra gli interessi comunitari ad ampliare le

⁷⁸ La Corte di Giustizia ha esteso in via giurisprudenziale la nozione di servizi ad altri settori e fattispecie non necessariamente riconducibili alle categorie previste dal diritto primario, quali le attività sportive, il turismo, la diffusione di programmi televisivi, giochi di azzardo, a tal proposito, si v. in via esemplificativa, tra le altre, Corte di Giustizia europea, sentt. 15/12/1995, C- 415/93, *Bosman*, in materia di attività sportiva; 15/6/ 2010, C-211/08, Commissione contro Spagna, in materia di turismo; 30/6/2011, *Zeturf*, C-212/08, in materia di giochi d'azzardo.

⁷⁹ Lettera d) dell' art. 57 di cui sopra. Occorre anche ricordare che la libertà professionale è enunciata nell'articolo 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A tal proposito, si v., G. DEMURO, "Art. 15. Libertà professionale e diritto di lavorare", in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti, Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, 125 ss.

⁸⁰ G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, 564 evidenzia ulteriormente che «quando la Direttiva parla di servizi, intende riferirsi semplicemente alle attività di carattere autonomo, senza alludere in assenza di ulteriori specificazioni, alla modalità concreta con la quale le attività di carattere autonomo sono effettivamente fornite in uno Stato membro diverso da quello di origine».

libertà economiche e l'interesse generale degli Stati a custodire le proprie autonome prerogative, si pone come uno strumento quadro, di carattere orizzontale, che non detta regole dettagliate, quanto piuttosto un insieme di principi comuni e divieti generali di carattere, si potrebbe dire, vago. Dalla lettura sistematica del Trattato, poi, si evincerebbe anche che i servizi, nel rapporto con le libertà economiche fondamentali di circolazione, rivestono un carattere residuale, ma quest'ultimo non assumerebbe un'accezione meramente negativa. Si dovrebbe, infatti, ritenere che se una determinata attività economica ricade nell'ambito di applicazione della disciplina relativa alla libera circolazione delle persone, delle merci e dei capitali, sarà quest'ultima disciplina a dover trovare applicazione e non quella (da considerarsi di natura complementare) relativa alla libera prestazione dei servizi. Occorre distinguere e applicare in maniera differenziata, poi, anche le norme relative alla libertà di stabilimento⁸¹ e quelle relative alla libertà di prestazione dei servizi⁸² perché anche queste le discipline presentano connessioni e sovrapposizioni, pur differenziandosi in quanto considerano due diversi tipi di prestazione da distinguersi per la durata, continuativa e permanente per la prima, mentre temporanea e occasionale per la seconda, così come ha avuto modo di precisare la Corte di Giustizia⁸³. La valutazione della modalità di prestazione del servizio e del tipo di libertà in cui ricade (come è evidente non del tutto agevole) rappresenta un altro elemento fondamentale per identificare il tipo di normativa da applicare al caso concreto di cui, in vero, non vi è cenno nella legge europea emanata dal Parlamento nel 2013. La Direttiva 123/CE/2006, nel Capo III si occupa della libertà di stabilimento, mentre nel Capo IV della libera circolazione dei servizi. Nel primo caso, quando cioè la prestazione ha il carattere della stabilità, il lavoratore è chiamato a integrarsi maggiormente nel Paese ospitante, adattandosi alle disposizioni ivi previste che disciplinano la

⁷⁵ ⁸¹ Tale libertà rappresenta la prima proiezione del principio fondamentale di libera circolazione delle persone, destinato a realizzare la piena facoltà per i cittadini comunitari di esercitare un'attività economica, a prescindere dalla nazionalità e senza riguardo per i confini nazionali, così, G. TESAURO, op. cit., p. 464.

⁸² In generale, sulla libera prestazione di servizi, R. MASTROIANNI, *La libertà di prestazione dei servizi nella giurisprudenza comunitaria: i principi generali*, in F. BESTAGNO, L. G. RADICATI DI BROZOLO (a cura di), *Il mercato unico di servizi*, Milano, 2007, p. 2 ss.

⁸³ Il Giudice europeo ha affermato che detta valutazione va effettuata oltre che in funzione della durata del servizio, anche con riferimento alla sua frequenza (nel senso di regolarità), periodicità e continuità (da un punto di vista economico), Corte di Giustizia, 30 novembre 1995, C-55/94, *Gebhard*. Nessuna disposizione del Trattato, tuttavia, consente di determinare, in termini astratti, la durata o la frequenza a partire dalla quale la fornitura di un servizio o di un certo tipo di servizi non può più essere considerata tale, di modo che la nozione di "servizio" ai sensi del Trattato può comprendere servizi di natura molto diversa, ivi compresi i servizi la cui prestazione si estende per un periodo di tempo prolungato, persino di più anni, così, Corte di Giustizia, 10 maggio 2012, cause riunite da C-357/10 a C-359/10, *Duomo Gpa Srl*.

propria attività⁸⁴, sebbene, per motivi imperativi di interesse generale possono anche essere previste particolari autorizzazioni⁸⁵ per esercitare la professione⁸⁶. Nel secondo caso, invece, l'Unione preferisce piuttosto riconoscere mutualmente l'affidabilità dei controlli effettuati sull'operatore economico nel Paese di origine, anche se, pure in tale ipotesi gli Stati membri possono prevedere requisiti particolari per l'esercizio dei servizi da parte dei lavoratori comunitari (cc.dd. misure discriminatorie), ma, solo quando è previsto in maniera espressa e tassativa dal Trattato, con l'obbligo di interpretare tali particolari eccezioni in senso restrittivo e favorevole alla libera prestazione. Queste ultime riguardano le ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, la necessità di esercitare i pubblici poteri dello Stato (artt. 51, 52.1 e 62 TFUE), nonché le eccezioni (indistintamente applicabili) individuate dalla Corte di Giustizia tramite il ricorso ai motivi imperativi di interesse generale⁸⁷. Tali ultime deroghe, tuttavia, sono da integrarsi pure con l'art. 57 del Trattato, il quale stabilisce che "il prestatore può, per l'esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nello Stato membro ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte da tale Stato ai propri cittadini", comprendendosi con ciò che il lavoratore comunitario deve rispettare le condizioni dello Stato "ospitante" (per es. un'abilitazione specifica). La Direttiva sulle professioni dedica il titolo II alla libera prestazione dei servizi prevedendo all'art. 5.3 che il prestatore è soggetto a "norme di carattere professionale, legale o amministrativo, direttamente connesse alle qualifiche professionali" dettate dallo Stato membro ospitante per i professionisti che esercitano lo stesso tipo di attività nel suo territorio. Nel titolo III della Direttiva 2005/36/CE, invece, si disciplina la libertà di stabilimento per le professioni regolamentate che, in questo caso, dato il carattere permanente dell'attività esercitata dal professionista, prevede meccanismi di compensazione in tutte quelle ipotesi di mancata corrispondenza dei titoli, permettendo allo Stato ospitante di esigere dal lavoratore un tirocinio di adattamento o una prova attitudinale quando manchi, del tutto o parzialmente, la corrispondenza tra la formazione professionale o la

⁸⁴ G. TESAURO, op. cit., 579 ss.

⁸⁵ La Direttiva, tuttavia, parla di autorizzazioni, ma non è del tutto chiaro se queste possono essere assimilate alle abilitazioni o all'acquisizione di particolari requisiti.

⁸⁶ La libertà di stabilimento può essere esercitata da parte di lavoratori autonomi e di società "alle condizioni definite nella legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini" (articolo 49 TFUE).

⁸⁷ Occorre sottolineare come, spesso, nella giurisprudenza più recente, la Corte di giustizia abbia la tendenza a fondere (e forse anche a confondere) i due piani di valutazione, non avendo fissato un preciso discrimine tra misure discriminatorie ed eccezioni indistintamente applicabili.

competenza acquisita e quella prevista dalla legislazione nazionale (artt. 13 e 14 della Direttiva 2005/36/CE) in modo da valorizzare le peculiarità dei rispettivi percorsi formativi di ogni Stato membro. Anche il Parlamento Europeo, in una sua Comunicazione del 2007⁸⁸, ha affermato che ogni Stato membro è libero di disciplinare una professione e di stabilire il tipo e il livello di qualifiche necessarie per esercitarla, avendo anche la discrezione di decidere se regolare l'accesso alla professione e l'esercizio della stessa solo a livello nazionale ovvero delegare le competenze in ambito legislativo ed esecutivo a livello inferiore dell'amministrazione territoriale. Nonostante ciò, sembrerebbe che, sia che si applichi la Direttiva sulle professioni (più rigorosa sul riconoscimento dei titoli di formazione), sia che si applichi quella sui servizi (meno rigida e più favorevole al principio del mutuo riconoscimento), lo Stato italiano possa, comunque, stabilire una specifica disciplina che determini il modo di accesso e regoli l'attività di guida turistica in Italia e che, ovviamente, dovrà essere applicata in modo eguale sia al professionista italiano, sia a quello proveniente da altri Stati dell'Unione⁸⁹. La legge n. 97 del 2013, nondimeno, risulta piuttosto vaga su questo punto, forse proprio per la difficoltà di individuare la norma comunitaria di riferimento. La legge *de qua*, infatti, da una parte sembra dare attuazione alla Direttiva 2006 sui servizi, riferendosi espressamente al Caso EU Pilot 4277/12/MARK e, da un'altra, invece, richiama ai fini dell'esercizio stabile in Italia dell'attività di guida turistica, da parte dei cittadini degli altri Stati membri, la necessità del riconoscimento del titolo ai sensi del d. lgs. 9 novembre 2007, n. 206, sulla qualifiche professionali⁹⁰, con la conseguenza, di far sorgere non pochi dubbi anche sul tipo di abilitazione, la quale, almeno prima dell'emanazione dei decreti ministeriali di attuazione della summenzionata legge, non si comprendeva se dovesse essere considerata nazionale oppure locale⁹¹, creando non poco disorientamento sul futuro di tutte le guide italiane che già possedevano un'abilitazione. Tutto ciò ha comportato la necessità di prevedere una nuova disciplina e una nuova regolamentazione dei concorsi che fino all'approvazione della legge n. 97

⁸⁸ Comunicazione del Parlamento europeo del 19/10/2007 (in risposta alla Petizione 0086/2007).

⁸⁹ In generale sul sistema adottato dal diritto derivato dell'Unione circa l'armonizzazione e il mutuo riconoscimento e i suoi correttivi, D. FISICHELLA, *Il principio del mutuo riconoscimento e la libera circolazione delle professioni nell'Unione europea*, in *Dir. dell'Un. Eur.*, 1999, 53 ss.

⁹⁰ Art. 3, comma 1, legge 6/8/2013, n. 97.

⁹¹ Occorre anche evidenziare che, in seguito all'entrata in vigore della legge di riforma Delrio sulle Province (l. n. 56 dell'aprile 2014), in considerazione che molte abilitazioni erano prima rilasciate a livello provinciale, non è ben chiaro neanche quale ente avrà la competenza relativa all'abilitazione delle guide turistiche e ambientali, se queste rimarranno di competenza locale.

sono stati espletati senza alcuna uniformità perché ogni Provincia o Regione aveva una sua diversa regolamentazione, richiedendo, ora la laurea, ora il diploma. Per altro verso, oltre alle disuguaglianze circa le modalità e i requisiti necessari per partecipare ai concorsi, nel passato si sono create notevoli disparità a seconda del luogo dove si esercitava in concreto l'attività di guida turistica. Prima che fosse emanata la legge europea del 2013, per esempio, per poter esercitare tale professione in tutto il Lazio un professionista avrebbe dovuto prendere 5 abilitazioni, in Campania, invece, vi era un'unica qualifica regionale e quindi per esercitare in tutto il territorio di quest'ultima Regione bastava una sola abilitazione. Questo, ovviamente aveva generato anche confusioni a livello pratico di non trascurabile entità che la legge in questione non ha ancora chiarito del tutto.

4. I decreti del Ministero per i beni e le attività culturali 11 dicembre e 17 aprile 2015, una “soluzione tutta italiana” per bypassare la normativa europea.

Il ministro per i beni e le attività culturali e del turismo, Dario Franceschini, ha emanato, di intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni, l'11 dicembre 2015 e il 17 aprile 2015, due decreti in attuazione di quanto sancito nell'art. 3, comma 3 della legge europea 2013⁹², che, di fatto, modificano in maniera sostanziale la situazione delle guide turistiche con l'intento di calmare il polverone di critiche che si è generato in seguito all'approvazione della legge di cui sopra. Il primo di essi, recante: “Individuazione dei requisiti necessari per l'abilitazione allo svolgimento della professione di guida turistica e rilascio dell'abilitazione”, stabilisce che per i siti di particolare interesse storico artistico o archeologico, divisi per Regioni in cui sono localizzati, da individuare con un emanando decreto del MIBACT (il decreto del 17 aprile 2015), sentita la Conferenza unificata, occorre una specifica abilitazione. Quest'ultima è rilasciata da ciascuna Regione per i siti individuati dal MIBACT localizzati sul proprio territorio mediante il superamento di un esame di abilitazione che deve essere bandito con cadenza almeno biennale e pubblicato con avviso pubblico sul proprio sito istituzionale. Per partecipare a questo esame,

⁹² Art. 3, comma 3, legge 6 agosto 2013, n. 97: “Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentita la Conferenza unificata, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati i siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione”.

dove sono ammessi ovviamente anche i cittadini di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, è necessario il possesso, oltre che dei requisiti ordinari per la partecipazione alle procedure selettive, il possesso della qualifica professionale di guida turistica conseguita in qualsiasi Stato membro dell'Unione o di abilitazione all'esercizio della professione qualora lo Stato membro di provenienza della guida preveda tale titolo per lo svolgimento della professione e il diploma di laurea triennale. In caso di superamento della prova d'esame, il candidato consegue la specifica abilitazione per i siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico presenti nell'ambito regionale in cui ha sostenuto la prova. Tale abilitazione consente l'iscrizione nell'Elenco nazionale delle guide turistiche dei siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico, tenuto a livello nazionale dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Sino all'espletamento delle procedure abilitative e, comunque, non oltre un anno dalla entrata in vigore del decreto, alle guide turistiche già in possesso di abilitazione regionale o provinciale all'esercizio della professione è data la possibilità di esercitare la propria attività professionale in tutti i siti individuati nel decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo. In altri termini, dopo il periodo transitorio⁹³ in cui tutte le guide turistiche dovunque abilitate sono state autorizzate a esercitare "indiscriminatamente" su tutto il territorio italiano (circostanza anche questa piuttosto discutibile e che si presta a svariate critiche), una guida turistica per poter lavorare nei siti specialistici (che sono la stragrande maggioranza dei musei, siti archeologici, chiese, pinacoteche, palazzi delle città e dei centri minori d'Italia), oltre alla qualifica (cioè oltre a essere già guida turistica) dovrà essere in possesso di un'ulteriore specializzazione che si dovrà ottenere superando un esame organizzato a cadenza biennale dai competenti uffici regionali. Questo comporta che l'abilitazione di un cittadino di uno Stato membro a guida turistica è, ai sensi della legge europea 2013, valida su tutto il territorio nazionale (sempre a condizione che abbia ottenuto il riconoscimento *ex d.lgs. n. 206/2007*), ma tuttavia, se tale professionista straniero vuole operare nella maggior parte dei siti storico-artistici (in considerazione del fatto che il decreto del MIBACT 17 aprile 2015 ne ha individuati ben 3187), deve ottenere un altro specifico titolo su base regionale, previo espletamento di un concorso. Se si riflette sulle nuove

⁹³ Il decreto dell'11 dicembre sancisce esplicitamente che le guide turistiche già in possesso di abilitazione regionale o provinciale all'esercizio della professione potranno comunque esercitare la propria attività professionale nel relativo ambito territoriale regionale anche nei sei siti individuati nel decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, fino ad un anno dall'entrata in vigore del DM 11 dicembre 2015 oppure fino all'espletamento delle prove d'esame indette a livello regionale.

norme in materia di guida turistica viene spontaneo pensare alla celebre frase di Tomasi Di Lampedusa, ovvero, “cambiare tutto perché nulla cambi”, che in effetti, rappresenta quella che potrebbe chiamarsi “una soluzione tutta italiana”. Nella legge europea, infatti, si è formalmente dichiarato di voler realizzare la libera circolazione delle persone e dei servizi e il diritto di stabilimento⁹⁴, in risposta alla procedura di infrazione EU Pilot 4277/12/MARK (art.3 l. n. 97/2013), mentre, in realtà, attraverso i decreti in oggetto⁹⁵ sembra riproposto lo *status quo ante*, ovvero una disciplina molto simile a quanto stabilito dal d.P.R. 13 dicembre 1995 (il quale aveva già previsto la presenza di guide specializzate per l’assistenza alla visita dei siti italiani di particolare interesse, individuati dalle Sovrintendenze d’intesa con le Regioni) con l’unica differenza (forse, si potrebbe dire, aggravante), che attualmente tutti coloro (non solo gli italiani, ma anche gli altri cittadini europei) che vorranno svolgere, effettivamente, questa professione, dovranno riuscire a conseguire due abilitazioni e non più una. Ciò perché, essendo i siti individuati dal decreto del Mibact un numero tutt’altro che limitato, coloro che conseguono l’abilitazione generica di guida turistica, come si è già evidenziato, potranno lavorare in maniera piuttosto limitata, illustrando i beni storici artistici meno visitati e meno conosciuti⁹⁶. Non bisogna dimenticare, inoltre, che l’elenco del 1995, il quale consisteva in circa 2.540 siti (rientranti nell’elenco del patrimonio dell’umanità pubblicato dall’Unesco), fu ritenuto dalla Commissione europea eccessivo, in quanto restringeva sproporzionatamente la libera circolazione delle professioni, violando l’articolo 49 del trattato CE. A tal proposito, la Commissione europea, con Parere motivato del 13 dicembre 2004, infatti, sottolineò che detta normativa impediva alle imprese del settore di fornire la prestazione professionale con il proprio personale e alle guide turistiche indipendenti di offrire i propri servizi a *tour operator* nel corso di viaggi organizzati nonché ai turisti partecipanti a viaggi organizzati di scegliere la guida anche in base alla familiarità con la loro lingua, ai loro interessi ed alle loro specifiche aspettative⁹⁷. Le

⁹⁴ Il Capo I della legge 6 agosto 2013, n. 97 esplicitamente reca: “Disposizioni in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi e in materia di diritto di stabilimento”.

⁹⁵ Tali decreti vengono esplicitamente previsti nell’art. 3, comma 3 della legge n. 97/2013 che ne prevede una successiva emanazione.

⁹⁶ Occorre evidenziare che è, peraltro, davvero aberrante classificare il patrimonio culturale italiano in beni di serie A e di serie B. Sull’impossibilità di distinguere per importanza maggiore o minore i beni culturali, ma relativamente al decreto sul federalismo demaniale, P. CARPENTIERI, *Federalismo demaniale e beni culturali*, in www.giustamm.it, ottobre 2011, par.1.

⁹⁷ Per un commento critico su quanto affermato in tale caso dalla Commissione europea, L. RIGHI, *Professioni turistiche*, cit., 288, ss., dove l’A. confuta, smontando punto per punto le argomentazioni dell’organo comunitario.

“nuove” norme, quindi, riproponendo con qualche piccola differenza la stessa disciplina che l’Unione aveva già censurato e, anzi, aumentando il numero dei siti bisognosi di un’ulteriore abilitazione, sembra potranno essere sottoposte, ancora una volta, a un’eventuale procedura di infrazione europea, a meno che la Commissione non cambi il suo orientamento. Ciò potrebbe verificarsi se l’organo europeo ritenga che il caso delle guide turistiche italiane ricada nelle eccezioni previste dal Trattato, che si verificano, come già rilevato, quando le restrizioni della suddetta libertà sono giustificate dall’interesse generale e non eccedono quanto è necessario per garantire la tutela di detto interesse⁹⁸ tenuto conto delle peculiarità del patrimonio storico e artistico e dell’evoluzione del concetto di patrimonio culturale, oppure, se la stessa Commissione decida che la disciplina da applicare alle guide è quella contenuta nella Direttiva riguardante le professioni e non più quella relativa alla libertà di circolazione dei servizi.

La legge del 2013, inoltre, se si considera applicabile alla disciplina delle guide turistiche la Direttiva sui servizi, potrebbe anche essere considerata incostituzionale poiché, limitando la libera circolazione dei servizi, sarebbe da considerarsi in contrasto con il comma 1 dell’art. 117 Cost., non risapando i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario. Ciò, ovviamente, ammesso che l’ulteriore abilitazione per i siti individuati dal decreto del MIBACT del 17 aprile 2015 non rientri in quelle eccezioni considerate compatibili con gli articoli del Trattato istitutivo della CEE sulla libertà di circolazione che uno Stato membro può prevedere per alcune prestazioni professionali.

In definitiva, per salvaguardare le specificità culturali del nostro Paese e anche per tacitare le rimostranze delle associazioni di categoria, preoccupate sia di una possibile dequalificazione del proprio lavoro, sia di una sua diminuzione si è arrivati nuovamente ad approvare una normativa “vaga”, per nulla chiara, di dubbia costituzionalità e non pienamente in sintonia con i principi auspicati dall’Unione europea, normativa che ha cercato di salvaguardare due interessi poco compatibili, con l’aggravante, come già evidenziato, di poter essere ancora una volta soggetta a un’eventuale nuova procedura di infrazione da parte dell’Unione europea.

5. Brevi note sulla riforma costituzionale mancata. Considerazioni conclusive.

⁹⁸ Corte di Giustizia Europea, sent. 26/2/1991 (Causa C-180/1989), Punto 3 e 4.

Anche la recente riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi (d.d.l. cost. n. S 1429-B), bocciata in occasione del referendum del 4 dicembre scorso, non avrebbe comunque risolto le problematiche in precedenza ravvisate. Tale riforma⁹⁹ disponendo un'ampia revisione del riparto di competenze normative circa la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, intendeva sopprimere la potestà concorrente di cui all'art. 117, c. 3 della Costituzione, prevedendo un potere di intervento legislativo dell'Ente centrale nelle materie non riservate alla sua competenza qualora si ravvisasse la necessità di tutelare "l'unità giuridica ed economica della Repubblica" o un "interesse nazionale" e disciplinava una clausola generale di "residualità" vagamente simile a quella prevista dall'attuale art. 117 Cost. c. 4 Cost.¹⁰⁰ La "materia" turismo che, in ogni caso, come si è più volte rilevato, è comunque collegata alla disciplina sulle guide turistiche, avrebbe subito una notevole revisione e un "inquadramento" non chiaro¹⁰¹ perché, da un lato, veniva riportata nell'alveo delle competenze statali relativamente alle "disposizioni generali e comuni"¹⁰², mentre, dall'altro, veniva affidata alle Regioni per la "valorizzazione e organizzazione regionale del turismo"¹⁰³ (dove, peraltro, si ravvisa più di qualche aspetto di

⁹⁹ Tra i tanti contributi che hanno evidenziato le novità e le criticità contenute nel summenzionato d.d.l. costituzionale, A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 8/2014; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC* n. 2/2015; U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2015; G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015; S. MANGIAMELI, *Titolo V – il nuovo art. 117*, in www.issirfa.cnr.it, aprile 2015; P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2015.

¹⁰⁰ Riguardo il ridimensionamento dell'autonomia regionale nel progetto di riforma costituzionale, tra gli altri, F. GABRIELE, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, cit.

¹⁰¹ Per un commento su tale riforma relativamente al turismo, L. GRIMALDI, op. cit., 60 ss., il quale evidenzia come, con il riformato art. 117 Cost. "sembra profilarsi, dunque, da una parte, una competenza riguardante, essenzialmente, le politiche regionali (più che una vera e propria materia autonoma che risulterebbe di ardua configurazione) di «valorizzazione» ed «organizzazione» del comparto turistico e, dall'altra, una distinta competenza in materia di «turismo tout court».

¹⁰² Sull'ambiguità della formula "disposizioni generali e comuni, si vv., tra gli altri, U. DE SIERVO, op. cit., il quale ha evidenziato che le disposizioni generali e comuni ampliano al massimo la discrezionalità del legislatore statale; G. RIVOCCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le cc.dd. "disposizioni generali e comuni"*, in www.gruppodipisa.it, 2014, 4, ss., il quale ha sottolineato che vi possono essere due letture delle disposizioni generali e comuni. Una di queste evidenzia la svolta centralista della riforma e l'altra, l'obiettivo di limitare la potestà esclusiva dello Stato in alcune materie e G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni*, cit., 14, il quale ha fatto notare che lo spazio di azione delle Regioni dovrà confrontarsi con le "disposizioni generali e comuni" e che dipenderà dall'intensità con la quale sarà concepito l'intervento statale.

¹⁰³ L'art. 31 (Modifica dell'articolo 117 della Costituzione) del d.d.l. Renzi-Boschi, prevedeva tra le competenze statali, alla lett. s): "disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo", mentre tra le competenze riservate alle Regioni: la disciplina, "per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo". Per S. PAJNO,

interesse per la disciplina delle guide turistiche). La mancata riforma, inoltre, probabilmente, avrebbe tolto ogni ragione di essere all'abilitazione concessa e regolata da ciascuna Regione per i siti di particolare interesse storico artistico o archeologico (a tale proposito si v. l'art. 31 del d.d.l. Renzi-Boschi prevedeva alla lett. t), tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato: "ordinamento delle professioni e della comunicazione" facendo presupporre che tutte le leggi regionali di attuazione circa la disciplina delle guide turistiche avrebbero potuto presentare profili di illegittimità costituzionale). Oltretutto, non si poteva neanche escludere che la modifica della Costituzione avrebbe comportato la necessità di riconsiderare il d.lgs. n. 30 del 2006, recante "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni", la legge europea del 2013 e i recenti decreti del Mibact attuativi di quest'ultima. Così, non poche perplessità sarebbero sorte in merito alla formazione professionale (attualmente attribuita alla competenza residuale delle Regioni) i cui confini con la materia professioni sono da sempre collegati e tutt'altro che netti¹⁰⁴. Con l'approvazione della riforma costituzionale, la formazione professionale, materia già di per sé non semplice da inquadrare e definire¹⁰⁵, sarebbe spettata, per "le disposizioni generali e comuni", alla competenza esclusiva dello Stato, mentre a quella delle Regioni per "l'organizzazione in ambito regionale", con la conseguente difficoltà di comprendere quale "parte" della formazione professionale delle guide turistiche avrebbe potuto essere disciplinata dallo Stato e quale dalle Regioni. Analogamente, non poche incognite sarebbero sorte anche per le "materie" attività culturali e promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, le quali, ragionevolmente, sono collegate all'attività di guida turistica. Le problematiche che trasparivano dal testo della mancata riforma costituzionale, pertanto, avrebbero rafforzato, invece di fugare, le ombre presenti nell'inquadramento della materia *de qua*, le quali, comunque, tutt'ora ancora non cessano, e probabilmente, non cesseranno neanche in un prossimo futuro, comportando importanti dubbi teorici, ma anche pratici nella disciplina relativa alle guide turistiche. Le

Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati, in www.federalismi.it, dicembre 2014, 26, la locuzione "per quanto di interesse regionale" rappresenta vere e proprie "clausole di co-legislazione", il cui scopo è quello di aprire, in varia misura e con diverse tecniche, all'intervento legislativo regionale sul campo materiale di volta in volta considerato.

¹⁰⁴ Corte cost., sent. 2012, n. 108, punto 4 del Cons. in dir.

¹⁰⁵ Come ha fatto correttamente notare L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Milano, 2004, 274 ss., «il vero nodo da sciogliere» circa la formazione professionale «è stata e continua ad essere la nozione della materia stessa, la quale, a causa delle diverse denominazioni che le sono state attribuite dai legislatori nel corso del tempo, è venuta ad assumere significati anche molto dissimili tra di loro con effetti tutt'altro che trascurabili».

riflessioni su esposte, peraltro, rivelano che la nuova legge e i nuovi decreti invece di semplificare e migliorare la disciplina riguardante la professione di guida turistica, non hanno fatto che complicarla ancora di più (per es. non è ancora del tutto chiaro come sarà la selezione per ottenere quella che si potrebbe chiamare abilitazione generale, così come rimane anche dubbio quale sarà l'Ente effettivamente competente a rilasciarla), lasciando molte ombre in un settore che, come si è evidenziato nelle pagine precedenti, è già di per sé notevolmente articolato perché caratterizzato dalla coesistenza di intricati interessi sia nazionali che comunitari derivanti da contrastanti profili competenziali, scaturiti dalle molte materie "in gioco" (turismo, professioni, formazione professionale, tutela della concorrenza, interessi dei consumatori, libertà comunitarie...). Tutto questo continua a comportare difficoltà e insoddisfazioni tra i vari operatori del settore¹⁰⁶ con numerosi problemi sul tappeto¹⁰⁷, i quali sono tutt'altro che risolti, non essendo stata realizzata, come invece sarebbe stato necessario, una effettiva idonea riforma di questo settore.

Abstract: Il testo analizza la complicata evoluzione della disciplina interna in materia di guide turistiche mettendo in evidenza come la normativa sia stata modificata nel tempo per adeguarsi, tramite una soluzione tutta italiana, alle libertà comunitarie e alle varie procedure di infrazione aperte dalla Commissione Europea.

Abstract: The text analyzes the complicated evolution of the internal rules on tourist guides highlighting how the legislation has been modified over time to adapt, through an all-Italian solution, the Community freedoms and the infringement proceedings opened by the European Commission.

Parole chiave: guide turistiche - libertà comunitarie - Costituzione italiana - legge europea - procedure di infrazione

¹⁰⁶ Si v. per es. Il comunicato di Federagit: nota associazione di categoria delle guide turistiche, del 18 marzo 2015, in www.federagit.it.

¹⁰⁷ Senza dimenticare anche i problemi che si creeranno se entrerà in vigore la tessera professionale europea di cui al d.lgs. n. 15/2016 che dovrebbe permettere un riconoscimento delle qualifiche professionali quasi automatico da parte dei Paesi europei.

Key Words: tourist guides - Community freedoms - Italian Constitution - European law -
infringement proceedings