amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La guida turistica: da mestiere girovago a moderna, stabile e consolidata professione del settore. Prime note sulla l. 13 dicembre 2023 n. 190

di Valerio Torano

(Consigliere TAR e Dottore di ricerca presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata)

Sommario

1. Introduzione: 1.1 Le professioni turistiche tra ordinamento nazionale ed euro-unitario; 1.2 L'evoluzione della disciplina primaria e secondaria delle guide turistiche dalla l. 23 dicembre 1888 n. 5888-decies alla l. 13 dicembre 2023 n. 190; 2. Le principali caratteristiche della disciplina della professione di guida turistica introdotta dalla legge 13 dicembre 2023 n. 190: 2.1 L'inquadramento costituzionale ed euro-unitario dell'attività di guida turistica come oggetto di una professione c.d. regolamentata; 2.2 I principi generali della riforma e la definizione dell'attività di guida turistica; 2.3 L'elenco nazionale tenuto dal Ministero del turismo e i canali di accesso alla professione di guida turistica; 2.4 La preparazione culturale delle guide turistiche e le specializzazioni; 2.5 La copertura assicurativa; 2.6 Il diritto di libero accesso agli istituti e luoghi della cultura; 2.7 Le c.d. aperture straordinarie di siti non qualificabili come istituti e luoghi di cultura; 2.8 L'abusivismo e le sanzioni; 3. Problemi e prospettive.

Abstract

Law n° 190 of 13th December 2023 reforms regulation pertaining the profession of tourist guide and introduces uniform rules for the land. The European Union has long requested this legal intervention, putting it among the targets of National Recovery and Resilience Plan for tourism sector. The new rules follow a line of continuity with the previous, given that the access to this regulated profession has ever been subjected to a qualifying exam since Royal Decree n° 62 of 21st January 1929. Some specific aspects of the reform, not its general frame, could not be fully compliant to the EU laws and to the pro-competition acquis communautaire, requiring further adjustment.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

ISSN 2036-7821

1. Introduzione.

1.1. Le professioni turistiche tra ordinamento nazionale ed euro-unitario.

La disciplina delle professioni turistiche e, in particolare, delle guide si caratterizza per la complessità derivante dalla sovrapposizione di diverse materie e competenze legislative statali e regionali, nonché dalla necessità di applicare principi e norme euro-unitari su tutela della concorrenza e libertà di prestazione dei servizi. Difatti, nell'ordinamento delle guide turistiche coesistono aspetti afferenti al «turismo», devoluto alla competenza legislativa residuale delle Regioni a statuto ordinario *ex* art. 117, comma 4, Cost. (ed esclusiva di quelle ad autonomia differenziata), altri a «professioni e formazione professionale», materia concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. ed altri ancora alla tutela della concorrenza, dei consumatori e degli utenti, spettante alla legislazione esclusiva dello Stato giusto l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.[1]. Inoltre, particolarmente qualificanti in questo ambito sono gli interessi pubblici sottesi alla tutela ed alla valorizzazione dei beni ambientali e culturali, di cui all'art. 117, commi 2, lett. s) e 3, Cost., beni che sono tra le più importanti destinazioni turistiche e in relazione ai quali, da quasi un secolo, si definisce l'identità stessa della professione di guida turistica. Il tutto per tacere dei profili di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, giusto l'art. 117, comma 2, lett. h), Cost., che pervadono la materia del turismo e che erano quelli prevalenti per le prime regolamentazioni sulle guide adottate tra la fine del XIX e la prima metà del XX secolo.

Con la l. 13 dicembre 2023 n. 190, adottata nell'ambito della competenza legislativa statale esclusiva in materia di concorrenza e libertà di circolazione, è stata completamente riformata la professione di guida turistica, stabilendosi altresì i principi fondamentali della materia vincolanti per le Regioni ordinarie ai sensi

[1] La materia del «turismo», comprensiva tanto dell'offerta di beni e servizi quanto della loro fruizione, presenta rilievo pubblicistico per la sua connessione con l'esercizio delle libertà economiche, la promozione dello sviluppo della persona umana ed altri diritti di rango costituzionale, come la libertà di circolazione e di espatrio, la tutela della salute, la fruizione per i lavoratori delle ferie retribuite o la crescita delle comunità locali. In argomento, v. S. Sergio, *La valorizzazione dei beni culturali mediante il turismo*, in *federalismi.it*, 2018, 6, 21; 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 *Dir. fondamentali*, 2015, 3. Inoltre, sulla complessità del turismo v. L. Righi, *Turismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., I, Torino, 2000, 573 ss., che lo qualifica come una «non materia», nel senso che la relativa disciplina interseca branche diverse e si articola su istituti e norme con valenza molteplice. Prima dell'entrata in vigore della l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, «turismo e industria alberghiera» erano oggetto di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'allora vigente art. 117 Cost. Sul punto v. M. Renna, *Turismo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 6053 ss.; P. Tacchi, *Turismo. I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1994, 1 ss.; F. Tedeschini, *Turismo e spettacolo (amministrazione centrale e locale)*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 296 ss.; O. Sepe, *Turismo*, in *Nss. Dig. it.*, app., VII, 1987, 914 ss.; M.P. Chiti, *Profilo pubblico del turismo*, Milano, 1970.

ISSN 2036-7821

dell'art. 117, comma 3, Cost. Infatti, come anche chiarito dall'art. 1, comma 2, l. n. 190 del 2023, queste ultime, cui spetta la competenza normativa esclusiva sul turismo e che partecipano a quella ripartita sulle professioni, possano adottare proprie leggi in questa materia, purché nel rispetto di detti principi fondamentali; maggiori margini sono, invece, consentiti dagli statuti speciali regionali e provinciali[2].

1.2 *L'evoluzione della disciplina primaria e secondaria delle guide turistiche dalla l. 23 dicembre 1888 n. 5888-***decies** *alla l. 13 dicembre 2023 n. 190.*

1.2.1 La riforma recata dalla l. n. 190 cit. è l'ultima evoluzione della disciplina di una attività, quella di «guida», che era già annoverata dall'art. 72, l. 23 dicembre 1888 n. 5888-*decies*, poi confluito nell'art. 72, r.d. 30 giugno 1889 n. 6144, fra i «mestieri girovaghi», il cui esercizio era normalmente interdetto agli stranieri e che non potevano essere svolti senza la certificazione dell'avvenuta iscrizione in un apposito registro presso l'Autorità locale di pubblica sicurezza, da rinnovare ogni anno[3]. Al fine di comprendere le scelte operate dalla l. n. 190 cit., quindi, è utile ripercorrere brevemente le principali tappe della legislazione in materia.

Sin dagli albori, nella professione di guida sono stati presenti profili securitari e di garanzia di idoneità tecnica ben esemplificati dall'art. 78, r.d. 8 novembre 1889 n. 6517, per cui il certificato di iscrizione al registro anzidetto non poteva essere «rilasciato che a persone non pregiudicate e riconosciute atte, sul parere di corpi o persone competenti, ad esercitarlo utilmente». Il regime delle guide si è, poi, sviluppato nel senso del rilascio di una vera e propria licenza di polizia, volta a garantire l'onorabilità e l'idoneità allo svolgimento del servizio prestato, giusto l'art. 124, comma 3, r.d. 6 novembre 1926 n. 1848. È stato poi l'art. 250, comma 1, lett. a), r.d. 21 gennaio 1929 n. 62, a dettare la prima definizione giuridica dell'attività di guida, i cui tratti essenziali sono ancora oggi validi, stabilendo che «sono 'guide' coloro che, per mestiere, accompagnano i clienti nelle visite ai monumenti, alle opere d'arte, ai musei, alle gallerie, agli scavi archeologici, alle ville, ai paesaggi e simili, per illustrarne i pregi storici ed artistici o le bellezze naturali». I successivi artt. 252 e 253 hanno posto la disciplina di riferimento per l'abilitazione professionale, prevedendo un esame orale con cadenza annuale e vertente sulla «illustrazione storico-artistica delle opere d'arte, dei monumenti, delle cose archeologiche e sulle bellezze naturali

[2] Per un'applicazione del principio per cui la disciplina delle professioni turistiche, tra cui quella di guida, nelle Regioni a statuto speciale rientra nella competenza legislativa regionale esclusiva, v. TAR Valle d'Aosta, sez. I, 15 marzo 2016 n. 9, in *Foro amm.*, 2016, 3, 666, ove si chiarisce che la legislazione statale in questa materia non è opponibile a quella regionale, anche alla luce della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 10, l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3.

[3] L. Righi, *Le professioni turistiche*, in V. Franceschelli, F. Morandi, *Manuale di legislazione del turismo*, Torino, 2013, 181 ss.; M.P. Chiti, *Le professioni turistiche tra «mestieri» e «libere professioni»*, in *Riv. giur. pol. loc.*, 1987, 439 ss.

ISSN 2036-7821

delle località in cui il candidato aspira ad esercitare la professione di guida, nonché su una o più lingue straniere indicate dal candidato»[4]. Tale assetto è rimasto invariato con gli artt. 123 e 125, r.d. 18 giugno 1931 n. 773, 234 e 241, r.d. 6 maggio 1940 n. 635, salvo il trasferimento ai Comuni del potere di rilasciare la licenza, giusto l'art. 19, comma 1, n. 2), d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.

1.2.2 Con l'art. 11, commi 1 e 2, l. 17 marzo 1983 n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), è stato demandato alle Regioni l'accertamento dei requisiti per l'esercizio della professione di guida turistica, definendo tale «chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone nelle visite ad opere d'arte, a musei, a gallerie, a scavi archeologici, illustrando le attrattive storiche, artistiche, monumentali, paesaggistiche e naturali», in piena continuità con l'art. 250, comma 1, lett. a), r.d. n. 62 del 1929[5]. Per effetto di tale innovazione, l'esercizio dell'attività di guida è stato subordinato, oltre che alla licenza di pubblica sicurezza, abolita dall'art. 46, d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, anche a una distinta abilitazione professionale. A termini dell'art. 10, l. n. 217 del 1983, le Regioni accertano per le guide turistiche, «oltre all'esatta conoscenza di una o più lingue straniere, la conoscenza approfondita delle opere d'arte, dei monumenti, dei beni archeologici, delle bellezze naturali o comunque delle risorse ambientali della località in cui dovrà essere esercitata la professione», equiparandosi ai cittadini italiani quelli degli altri Stati membri delle (allora) Comunità europee.

1.2.3 A livello europeo, le direttive del Consiglio 75/368/CEE e 75/369/CEE del 16 giugno 1975, attuate dall'art. 16, l. 29 dicembre 1990 n. 428 e dal d.lgs. 23 novembre 1991 n. 391, hanno fissato i principi in materia di libertà di stabilimento nel settore delle professioni turistiche[6]. La Corte di giustizia delle Comunità europee, poi, con sentenza 26 febbraio 1991, resa nella causa C-180/89, ha accertato la violazione da parte dell'Italia degli obblighi posti dall'art. 59 TCEE, avendo subordinato «la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro, quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi da musei o monumenti storici che richiedono l'intervento di una guida

[4] L'art. 252, r.d. 21 gennaio 1929 n. 62, aveva istituito a tal fine una commissione esaminatrice presso ogni Prefettura, presieduta da un consigliere di Prefettura e formata da un rappresentante del Ministero per la stampa e la propaganda (Direzione generale per il turismo), uno del Ministero dell'educazione nazionale (Direzione generale antichità e belle arti), uno degli enti locali (pubblici o privati) possessori di musei, gallerie, ecc., un docente per le lingue estere e un rappresentante della Federazione nazionale fascista lavoratori del turismo e dell'ospitalità.

[5] Peraltro, l'art. 11, l. 17 marzo 1983 n. 217, individua complessivamente dieci professioni turistiche, di cui definisce l'oggetto, rinviando alle Regioni la disciplina di dettaglio, nonché altre professioni turistiche innominate. In merito, v. Corte cost. 23 dicembre 2005 n. 459, con nota di M. Malo, *Turismo e professioni*, in Le Regioni, 2006, 555 ss.

[6] Sul punto, v. Corte CE 26 febbraio 1991, causa C-180/89, reperibile su: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A61989CJ0180.

ISSN 2036-7821

specializzata, al possesso di una licenza rilasciata dopo l'acquisizione di una determinata qualifica comprovata mediante il superamento di un esame». In conseguenza di ciò, con d.P.R. 13 dicembre 1995 venne emanato un atto di indirizzo e coordinamento circa le guide che accompagnano gruppi di turisti provenienti da altri Stati comunitari, nel corso di un viaggio organizzato con durata limitata ed a circuito chiuso, nonché circa i siti che possono essere illustrati ai visitatori solo da guide specializzate che, in possesso dei requisiti di cui all'art. 11, l. n. 217 del 1983, abbiano conseguito specifica abilitazione. Pertanto, nell'ambito di questi ultimi siti le guide turistiche provenienti da altri Paesi comunitari erano soggette al riconoscimento del proprio titolo in Italia, mentre al di fuori di essi, i turisti provenienti da altro Stato membro nell'ambito di un viaggio a c.d. circuito chiuso potevano valersi anche di professionisti privi di specifica abilitazione italiana, essendo sufficiente il possesso di un valido documento straniero attestante la possibilità giuridica di svolgere attività di guida turistica[7].

1.2.4 L'art. 2, comma 4, lett. g), l. 29 marzo 2001 n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), ha rinviato a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sentite le associazioni di categoria e dei consumatori, ai sensi dell'art. 44, d.lgs. n. 112 del 1998, la definizione dei principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, tra cui «i requisiti e le 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»[8]. In tal modo, è stata operata una sorta di delegificazione impropria, dal momento che è stato attribuito ad una fonte statale secondaria, se non addirittura non rientrante *tout*

[7] S. Cavaliere, *Gli incerti confini della disciplina giuridica della professione di guida turistica tra diritto dell'Unione europea e ordinamento nazionale*, in *Dir. pubbl. eur. - Rass. online*, 2017, 1, 6-7.

[8] In argomento, v. M. Renna, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista (Commento alla legge 29 marzo 2001, n. 135)*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1195 e ss. La Corte costituzionale con sentenza 5 giugno 2003 n. 197 ha dichiarato inammissibile l'impugnazione proposta nei confronti della l. n. 135 del 2001, ritenendo che con l'entrata in vigore della riforma di cui alla l. cost. n. 3 del 2001 le Regioni avessero ormai il potere di 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». In argomento v. C. Bevilacqua, *La potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di turismo e la legge 29 marzo 2001 n. 135: nel solco della continuità normativa*, in *N. auton.*, 2003, 4, 718.

L'art. 44, d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, nell'ambito dell'ampio conferimento di funzioni alle Autonomie territoriali, ha conservato allo Stato la definizione, in accordo con le Regioni, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, prevedendo che le connesse linee guida fossero contenute in un documento approvato, d'intesa con la Conferenza Stato Regioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato ai sensi dell'art. 3, d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281, sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative degli operatori turistici, dei consumatori e del turismo sociale e le organizzazioni sindacali dei lavoratori del turismo più rappresentative nella categoria e previa trasmissione di esso, prima della definitiva adozione, alle competenti Commissioni parlamentari.

ISSN 2036-7821

court tra i regolamenti previsti dall'art. 17, l. 23 agosto 1988 n. 400, la competenza a determinare principi del settore turistico di grande rilevanza, contraddicendo la gerarchia delle fonti, perché si subordinano le leggi regionali a un d.P.C.M.[9].

L'art. 7, commi 5 e 6, l. n. 135 del 2001, ha definito «professioni turistiche quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti», prevedendo che le Regioni autorizzano all'esercizio delle attività *de quibus* e che l'autorizzazione, fatta eccezione per le guide, abbia validità su tutto il territorio nazionale, in conformità ai requisiti e alle modalità previsti ai sensi del citato art. 2, comma 4, lettera g). è stato così ripudiato il metodo dell'elencazione analitica – peraltro non esaustiva – delle professioni turistiche fatto proprio della normativa precedente, ritenuto inadeguato a fronte delle rapide trasformazione del fenomeno turistico[10].

L'intesa fra Stato, Regioni e Province autonome per l'adozione dei suddetti principi e obiettivi è stata raggiunta nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 14 febbraio 2002 e su tale base è stato emanato il d.P.C.M. 13 settembre 2002, pubblicato sulla GU n. 225 del 25 settembre 2002. Per quanto di interesse, l'art. 1, comma 2, lett. g) e lett. n), di detto decreto stabilisce, da un lato, che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano «definiscono concordemente, disciplinano ed accertano i requisiti comuni per l'esercizio delle professioni turistiche tradizionali ed emergenti, esercitate in forma autonoma e curano la qualificazione professionale, organizzando corsi di formazione alle professioni turistiche» e, dall'altro, che «definiscono concordemente i criteri uniformi per l'abilitazione all'esercizio delle professioni esercitate in forma autonoma in relazione alla tipologia professionale». L'assetto così introdotto ha configurato una vera e propria delega normativa in bianco in favore delle Regioni, essendosi limitato a prescrivere che queste, prima di emanare le proprie leggi, concordassero una piattaforma minima comune[11]. Tuttavia, con d.P.R. 27 aprile 2004, pubblicato sulla GU n. 122 del 26 maggio 2004, in accoglimento di ricorso straordinario al Capo dello Stato interposto il 12 febbraio 2003 dall'Associazione nazionale guide turistiche (ANGT), l'art. 1, comma 2, n. 6, lett. g) e lett. n), d.P.C.M. 13 settembre 2002, è stato annullato, ritenendosi che la disciplina dei procedimenti previsti da tali disposizioni, coinvolgendo le sole Regioni e Province autonome, non

[9] Così N. Vizioli, *Le fonti del turismo nell'ordinamento italiano*, in M. Gola, T. Groppi (a cura di), *Diritto pubblico del turismo*, Rimini, 2005, 20 ss.; in termini v. anche S. Cavaliere, *Gli incerti confini*, *cit.*, 8.

[10] S. Cavaliere, *Gli incerti confini*, *cit.*, 7.

[11] 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; L. Righi, *Le professioni turistiche*, *cit.*, 181 ss.

ISSN 2036-7821

fosse conforme alle esigenze di unitarietà sottese allo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni, prevista dall'art. 2, comma 4, l. n. 135 cit.[12]

1.2.5 Sulla base della spinta proveniente dai principi di tutela del turista-consumatore introdotti dalla normativa di matrice europea, oltre che di quelli volti a favorire la concorrenza e la libera prestazione dei servizi, l'art. 10, comma 4, d.l. 31 gennaio 2007 n. 7, conv. nella l. 2 aprile 2007 n. 40, ha stabilito che 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 secondo la normativa di cui alla citata legge n. 135 del 2001. Ai soggetti titolari di laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia o titolo equipollente, l'esercizio dell'attività di guida turistica o accompagnatore turistico non può essere negato, né subordinato allo svolgimento dell'esame abilitante di cui alla citata legge n. 135 del 2001 o di altre prove selettive, restando consentita la verifica delle conoscenze linguistiche soltanto quando le stesse non siano state oggetto del corso di studi»[13]. Tale disposizione è stata abrogata dall'art. 3, comma 1, lett. n), d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79, il cui art. 6 si è limitato a stabilire, in continuità con l'art. 7, commi 5 e 6, l. n. 135 cit., che sono «professioni turistiche quelle attività, aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di ospitalità, assistenza, accompagnamento e guida, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati».

In seguito all'apertura della procedura di pre-infrazione EU Pilot 4277/12/MARK, è stato adottato l'art. 3, l. 6 agosto 2013 n. 97, in materia di libera prestazione e di esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte di cittadini dell'Unione europea[14]. In particolare, è stato disposto che l'abilitazione alla professione di guida

[12] M. Malo, *L'annullamento del dPR (*rectius *dPCM) 13 settembre 2002 per la parte relativa alle guide turistiche*, in *Dir. tur.*, 2004, 3, 273 ss.

[13] La disposizione *de qua* è stata impugnata innanzi alla Corte costituzionale dalla Regione Veneto per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., oltre che del principio di leale collaborazione, e la Corte costituzionale con sentenza 20 giugno 2008 n. 222, in www.cortecostituzionale.it, la ha respinto la questione, riconducendo la materia in esame all'alveo della competenza legislativa concorrente sulle professioni, rilevando che l'art. 10, comma 4, d.l. 31 gennaio 2007 n. 7, conv. nella l. 2 aprile 2007 n. 40, è stato introdotto in seguito a procedure di infrazione promosse dalla Commissione europea per il fatto che la normativa italiana impediva alle guide comunitarie di esercitare liberamente la professione sul territorio nazionale. Inoltre, ha ritenuto che la disposizione in esame sia anche coerente con i principi fondamentali in materia di professioni enunciati dal d.lgs. 2 febbraio 2006 n. 30, adottato in applicazione dell'art. 1. 5 giugno 2003 n. 131, che delineano i ruoli rispettivi dello Stato e delle Regioni.

[14] In particolare, la Commissione UE, con la procedura di pre-infrazione EU Pilot n. 4277/12/MARK, ha contestato all'Italia la violazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, sui servizi nel mercato interno, rilevando che la disciplina italiana sull'abilitazione delle guide avesse validità solamente nella Regione di rilascio del relativo titolo. Infatti, nel sistema antecedente all'entrata in

ISSN 2036-7821

turistica è valida su tutto il territorio nazionale e che ai fini dell'esercizio stabile in Italia dell'attività in parola, il riconoscimento della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'Unione europea in un altro Stato membro, ai sensi del d.lgs. 9 novembre 2007 n. 206, ha parimenti efficacia su tutto il territorio nazionale. Inoltre, è stato chiarito che i cittadini dell'UE abilitati allo svolgimento dell'attività *de qua* in un altro Stato membro operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica. Infine, detta disposizione ha previsto che con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentita la Conferenza unificata, da adottare entro il 31 ottobre 2014, fossero «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». A ciò si è provveduto con il d.m. 7 aprile 2015, che ha indentificato 3176 siti rilevanti e con il d.m. 11 dicembre 2015, che ha fissato i requisiti necessari per l'abilitazione ed il procedimento di rilascio. Tali provvedimenti sono stati annullati dal giudice amministrativo, il quale ha ritenuto che essi abbiano reintrodotto un duplice regime di abilitazione, di cui uno ad efficacia territorialmente limitata all'ambito in cui sono ubicati i siti sensibili per i quali si chiede la specializzazione, tale da svuotare la valenza dell'abilitazione nazionale, stante il numero sproporzionato di luoghi individuati [15].

1.2.6 Dopo l'entrata in vigore della l. n. 97 del 2013, alcune Regioni hanno rinunciato a introdurre una propria disciplina sulla guida c.d. ordinaria, stanti l'incompletezza del regime così introdotto a livello centrale e l'idea per cui dalla validità nazionale dell'abilitazione (o del riconoscimento della qualifica conseguita all'estero) conseguisse la necessità di una disciplina statale del titolo autorizzativo. Altre, invece, hanno adottato una propria regolamentazione, in attesa di un'ulteriore sistemazione della materia da parte dello Stato[16]. Si era così creato un contesto di

---

vigore dell'art. 3, l. 6 agosto 2013 n. 97, si accedeva a detta professione col superamento di un esame organizzato secondo le norme di ciascuna Regione ed inerente a materie relative a quella realtà, con susseguente frammentazione territoriale delle relative abilitazioni.

[15] TAR Lazio, sez. II, 24 febbraio 2017 n. 2831, confermata da Cons. Stato, sez. VI, 1° agosto 2017 n. 3859, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it.

[16] Quanto al primo orientamento, in Sardegna, l'art. 1, comma 24, l. reg. 5 dicembre 2017 n. 23 (Disposizioni finanziarie e terza variazione al bilancio 2017/2019), ha stabilito che "*Nelle more della definizione degli standard professionali e formativi della guida turistica nazionale, sono sospese le disposizioni contenute nella legge regionale 18 dicembre 2006, n. 20 (Riordino delle professioni turistiche di accompagnamento e dei servizi) riferite alla professione di guida turistica di cui all'articolo 5, comma 2, lettera a) della medesima legge*." Successivamente, l'art. 6, comma 25, l. reg. 11 gennaio 2018 n. 1 ha precisato che "*Nelle more della definizione di standard professionali e formativi omogenei per tutto il territorio nazionale e fatte salve le domande di iscrizione presentate entro il 20 febbraio 2018, è sospesa l'applicazione degli articoli 5 e 6 della legge regionale 18 dicembre 2006, n. 20 (Riordino delle professioni turistiche di accompagnamento e dei servizi), nella parte in cui disciplinano i requisiti abilitativi per l'accesso alla professione di guida turistica e l'iscrizione al relativo registro regionale*".

ISSN 2036-7821

scarsa chiarezza circa la possibilità per le Regioni di definire i requisiti e le modalità di accesso alla professione, alimentato anche dall'assenza di impugnative da parte del Governo delle leggi regionali comunque emanate. Al fine di superare questa situazione, in data 21 dicembre 2017 era stata iscritta all'ordine del giorno della Conferenza Stato-Regioni un'intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, l. 5 giugno 2003 n. 131, in materia di disciplina degli standard professionali e formativi delle guide e per la definizione di modalità uniformi, contenuti e programmi per l'espletamento dei corsi di formazione e dell'esame di abilitazione con validità su tutto il territorio nazionale, salva la competenza esclusiva delle Regioni speciali e delle Province autonome[17]. Tuttavia, l'intesa in parola non è mai stata adottata e la situazione di incertezza normativa è stata rimossa soltanto con la legge oggi in commento.

2. Le principali caratteristiche della disciplina della professione di guida turistica introdotta dalla legge 13 dicembre 2023 n. 190.

2.1 *L'inquadramento costituzionale ed euro-unitario dell'attività di guida turistica come oggetto di una professione c.d. regolamentata.*

2.1.1 La disciplina delle professioni turistiche non rientra nella materia del turismo, oggetto di competenza legislativa regionale residuale, bensì in quella delle professioni, devoluta alla competenza concorrente[18]. Lo Stato, quindi, è legittimato a dettare i principi generali in materia e cioè le norme che individuano profili professionali, requisiti e titoli necessari, ordinamenti didattici e che istituiscono gli albi, rientrando nella competenza regionale la disciplina di dettaglio e degli aspetti

---

Quanto al secondo, invece, in Lombardia, l'art. 50, commi 1 e 3, l. reg. 1° ottobre 2015 n. 27, in tema di politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo, ha previsto che "*L'abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica e di accompagnatore turistico si ottiene a seguito di superamento di esame di idoneità, anche previo specifico percorso formativo, relativo a ciascuna professione, ai sensi del presente articolo e secondo quanto disposto dalla normativa europea e nazionale*", precisando che "*La Giunta regionale con deliberazione stabilisce per ciascuna professione le competenze specifiche e i requisiti di accesso per i percorsi formativi e per la sessione d'esame, nonché la composizione e il funzionamento della commissione esaminatrice*". Invece, in Toscana gli artt. 104-105 e 107, l. reg. 20 dicembre 2016 n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale), hanno confermato la valenza nazionale dell'abilitazione, indicando i requisiti per poter esercitare la professione, essendo a tal fine necessaria la partecipazione a specifici corsi di formazione. In Umbria, gli artt. 49, comma 4 e 50, l. reg. 10 luglio 2017 n. 8, hanno previsto l'istituzione di elenchi ricognitivi delle guide turistiche, demandando a una fonte regolamentare la relativa disciplina di attuazione ed esecuzione.

[17] Si veda il punto n. 7 dell'ordine del giorno di cui alla nota della Presidenza del Consiglio dei ministri, Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, prot. n. DAR 0019893 P-4.37.2.21 del 19 dicembre 2017, reperibile al link http://archivio.statoregioni.it/Documenti/DOC_061764_csr.pdf.

[18] Cfr.: Corte cost. 18 giugno 2014 n. 178, in *Foro it.*, 2015, I, 393; Corte cost. 29 ottobre 2009 n. 271, in *Dir. fondamentali*, 2015, 3, con nota di L. Grimaldi, *La potestà legislativa regionale, cit.* e 20 giugno 2008 n. 222, in www.corte-costituzionale.it; TAR Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 16 dicembre 2019 n.726, in *Foro amm.*, 2019, 12, 2187.

ISSN 2036-7821

che presentano uno specifico collegamento con la realtà territoriale[19]. Ciò premesso, il contesto nel quale è intervenuta la l. n. 190 cit. era costituito da un mosaico di discipline differenziate e da un quadro frammentato quanto ai requisiti di accesso (ad esempio, il titolo di studio richiesto, diploma o laurea, e il livello di conoscenza delle lingue straniere e relativa prova), alle modalità di rilascio del titolo abilitativo (esame e/o corsi abilitanti, tirocini e/o misure compensative) al regime amministrativo per l'avvio (es. s.c.i.a. o autorizzazione, eventuale copertura assicurativa) ed alla presenza di albi ed elenchi[20].

2.1.2 Il disegno di legge AS 833, confluito nella proposta di legge AC 1556 e, quindi, nella l. n. 190 cit., ha dato attuazione al punto M1C3, riforma 4.1, del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che, tra le misure da implementare contempla un intervento sull'ordinamento professionale delle guide turistiche, volto a definire uno standard nazionale[21]. Più in particolare, sulla base del PNRR e degli *Operational Arrangements* tra la Commissione europea e l'Italia del 20 novembre 2023 è stato stabilito che con legge si definiscano i principi fondamentali inerenti alla professione di guida turistica, nel rispetto dei criteri di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni sanciti dall'art. 117 Cost. e dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea e dagli obblighi assunti a livello internazionale[22]. Il tutto mediante una

[19] TAR Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 16 dicembre 2019 n.726, *cit.*

[20] Al riguardo, vengono in questione: la l. reg. Abruzzo 15 febbraio 2023 n. 10; la l. reg. Basilicata 8 settembre 1998 n. 35; la l. prov. Bolzano 5 dicembre 2012 n. 21; le l. reg. Calabria 12 gennaio 2023 n. 1 e 5 aprile 2008 n. 8, la delibera di Giunta regionale n. 228 del 30 maggio 2014 e il decreto dirigenziale n. 5441 del 18 maggio 2022; l. reg. Campania 16 marzo 1986 n. 11 e ss. mod.; l. reg. Emilia-Romagna 1° febbraio 2000 n. 4; l. reg. Friuli-Venezia Giulia 16 gennaio 2002 n. 2; l. reg. Lazio 19 aprile 1985 n. 50; l. reg. Liguria 23 dicembre 1999 n. 44; l. reg. Lombardia 16 luglio 2007 n. 15 e 1° ottobre 2015 n. 27; l. reg. Marche 11 luglio 2006 n. 9; l. reg. Molise 17 gennaio 2013 n. 4 e 27 novembre 1996 n. 36; l. reg. Piemonte 26 novembre 2001 n. 33; l. reg. Puglia 25 maggio 2012 n. 13; l. reg. Sardegna 18 dicembre 2006 n. 20; l. reg. Sicilia 3 maggio 2004 n. 8; l. reg. Toscana 20 dicembre 2016 n. 86; l. prov. Trento 14 febbraio 1992 n. 12; l. reg. Umbria 12 luglio 2013 n. 13 e 10 luglio 2017 n. 8; l. reg. Valle d'Aosta 21 gennaio 2003 n. 1; l. reg. Veneto 4 novembre 2002 n. 33.

[21] Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stato approvato con decisione del Consiglio dei ministri ECOFIN del 13 luglio 2021 sulla base della proposta della Commissione COM (2021) 344; la riforma 4.1, in particolare, ha come obiettivo «dare, nel rispetto della normativa locale, un ordinamento professionale alle guide turistiche e al loro ambito di appartenenza. L'applicazione sistematica e omogenea della riforma permetterebbe di regolamentare i principi fondamentali della professione e di standardizzare i livelli di prestazione del servizio su tutto il territorio nazionale, producendo un effetto positivo sul mercato. La riforma deve prevedere interventi di formazione e aggiornamento professionale al fine di supportare al meglio l'offerta».

[22] Circa i limiti che incontrano le leggi regionali nella materia delle professioni, Corte cost. 25 giugno 2015 n. 117, in *Giur. cost.*, 2015, 3, 895, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 49, lett. a), f), g), i), l. reg. Campania 7 agosto 2014 n. 16, ritenendo che, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., l'enucleazione di peculiari figure professionali, a partire da un *genus* indicato dalla legge statale, sia preclusa alla legge regionale. Anche Corte cost. 18 giugno 2014 n. 178, in *Foro amm.*, 2015, 1, 11, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., in relazione all'art. 3, l. n. 97 cit., l'art. 73, comma 4, l. reg. Umbria 12 luglio 2013 n. 13, che assoggetta le guide turistiche che hanno conseguito l'abilitazione presso altre Regioni ed intendono svolgere la propria attività in Umbria all'accertamento, da parte della Provincia, della conoscenza del territorio, con le modalità stabilite dalla Giunta regionale, introducendo una barriera all'ingresso nel mercato, in

ISSN 2036-7821

disciplina volta a consentire l'acquisizione di una qualifica unica a livello nazionale che non implichi, tuttavia, la creazione di una «professione regolamentata». Tale vincolo rappresenta un primo profilo della l. n. 190 cit. meritevole di approfondimento, posto che, secondo l'impostazione costantemente seguita Commissione europea, le guide turistiche rientrano nel perimetro applicativo non solo della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, ma anche della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nel cui ambito è definita la nozione di professione regolamentata ed è posto in capo agli Stati membri l'obbligo di verificare la proporzionalità dei requisiti che limitano l'accesso a tali professioni o il loro esercizio, comunicandone i risultati alla Commissione europea[23]. Sul punto, può citarsi la raccomandazione della Commissione europea 10 gennaio 2017 COM (2016) 820 *final*, concernente la riforma della regolamentazione dei servizi professionali[24]. Inoltre, viene in questione la successiva direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018 è stato introdotto l'esperimento obbligatorio di un «test di proporzionalità» prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni regolamentate, sulla base del fatto che le norme nazionali non dovrebbero frapporre ostacoli ingiustificati o sproporzionati rispetto all'esercizio della libertà professionale, costituente principio fondamentale del mercato interno[25]. Infine, è stata adottata la raccomandazione della Commissione

contrasto con il principio di liberalizzazione introdotto a livello statale. Corte cost. 29 ottobre 2009 n. 271 e 14 aprile 2006 n. 153, in www.cortecostituzionale.it, hanno affermato che non rientra nella competenza legislativa delle Regioni l'indicazione di requisiti per l'esercizio delle professioni, anche meramente riproduttive di quelle previste dalla normativa statale.

[23] L'art. 3, comma 1, lett. a), dir. 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, definisce come «professione regolamentata» una «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».

[24] Nel par. II.7 di tale raccomandazione, si dà atto che la professione di guida turistica «è regolamentata in 14 Stati membri», tra i quali l'Italia, «con alcune differenze significative per quanto riguarda l'intensità della regolamentazione». Per quanto riguarda l'Italia, in particolare, la raccomandazione sottolinea che «è possibile che i professionisti interessati a esercitare la propria attività in più regioni debbano ottenere diverse qualifiche e autorizzazioni all'interno di un unico Stato membro. Tali differenze rendono l'accesso e l'esercizio della professione più complicato e potrebbero sollevare problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione». La raccomandazione conclude nel senso che la Repubblica Italiana dovrebbe: «i) chiarire il quadro regolamentare che disciplina la professione di guida turistica, date le divergenze normative a livello regionale che sembrano ostacolare l'accesso al mercato e che incidono sui prestatori di servizi nazionali e su quelli di servizi temporanei; ii) rivedere la lista dei siti riservati ai titolari di qualifiche specifiche e valutare la proporzionalità di ciascuna riserva».

[25] Il considerando n. 2 della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 giugno 2018 riconosce che è competenza degli Stati membri «decidere se e come regolamentare una professione nel rispetto

ISSN 2036-7821

europea 9 luglio 2021 COM (2021) 385 *final*, concernente il bilancio e l'aggiornamento della precedente raccomandazione del 10 gennaio 2017[26].

2.1.3 Si pone, quindi, la questione della natura di «professione regolamentata» o meno del mestiere di guida turistica, nel senso che tale locuzione assume nel sistema della citata direttiva n. 2005/36/CE.

Il problema della qualificazione della guida come una «libera» professione era stato affrontato nel parere del Consiglio di Stato, sezione I, 3 dicembre 2003 n. 3165, sulla cui base è stato adottato il d.P.R. 27 aprile 2004. In quell'occasione, è stato ritenuto che l'attività *de qua* non potesse essere compresa tra le professioni intellettuali, di cui all'art. 2229 cod. civ., perché nessuna disposizione prescrive che per il suo esercizio sia necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi ovvero il possesso di un titolo di studio avente valore legale uniforme su tutto il territorio nazionale, né che l'accertamento dei relativi requisiti di accesso avvenga, sotto la vigilanza dello Stato, a cura di un'associazione professionale titolare di potestà disciplinare e competente a provvedere alla tenuta dei relativi albi od elenchi[27]. Conseguentemente, era stato escluso che la disciplina dell'attività di guida potesse essere inquadrata nella materia «professioni» devoluta alla legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., perché l'ambito delle professioni in senso proprio sarebbe solo quello che si desume dall'art. 33, comma 5, Cost., ove si prevede un esame di Stato di abilitazione.

Tuttavia, il concetto nazionale di professione «ordinistica» non coincide con quello comunitario di professione «regolamentata», dato che non tutte le professioni regolamentate presuppongono la preventiva iscrizione obbligatoria ad un ordine o collegio, come fatto palese dell'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 206 del 2007, che vi include anche i rapporti di lavoro subordinato, qualora l'accesso ai medesimi sia subordinato, da disposizioni legislative o regolamentari, al possesso di «qualifiche

---

dei principi di non discriminazione e di proporzionalità»; del resto, il successivo considerando n. 16 ribadisce che «è proibita qualsiasi restrizione ingiustificata derivante dal diritto nazionale che limiti la libertà di stabilimento o la libera prestazione dei servizi, compresa qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità o la residenza».

[26] Il par. II.7 della raccomandazione *de qua* insiste sul fatto che in Italia la professione «è regolamentata a livello regionale, con la conseguenza che i professionisti possono dover ottenere qualifiche e autorizzazioni diverse all'interno di uno stesso Stato membro se intendono prestare servizi in più di una regione. Tali differenze rendono più complicato l'accesso alla professione e il suo esercizio e potrebbero sollevare questioni di compatibilità con il diritto dell'UE, in particolare con l'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva sui servizi (direttiva 2006/123/CE) e con l'articolo 7, paragrafo 2 *bis*, della direttiva sulle qualifiche professionali (2005/36/CE)». La raccomandazione dà atto dell'avvenuta abolizione in via giurisdizionale dell'elenco che riservata un numero significativo di mete turistiche ai titolari di licenze specifiche.

[27] L'art. 2229 cod. civ. disciplina l'esercizio delle professioni intellettuali, demandando alla legge l'individuazione di quelle per il cui esercizio è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi ed in cui l'accertamento dei requisiti di accesso, la tenuta degli albi o elenchi e il potere disciplinare sugli iscritti sono demandati ad «associazioni professionali» (*i.e.* Ordini o Collegi) operanti sotto la vigilanza dello Stato.

ISSN 2036-7821

professionali»[28]. Ciò comporta che, ai fini della soluzione alla prospettata questione, il citato parere del Consiglio di Stato non presenti spunti di riflessione utili, dovendo le sue conclusioni essere rimeditate alla luce di questo nuovo concetto di matrice euro-unitaria.

Fatta questa premessa, non pare dubitabile che l'attività di guida turistica fosse, già prima dell'entrata in vigore della l. n. 190 cit., una professione regolamentata[29]. Infatti, sin dagli artt. 252-253, r.d. n. 62 del cit., il mestiere di guida era legittimamente esercitabile solo dai soggetti abilitati all'esito di procedure organizzate e gestite da Autorità pubbliche. Tale assetto non è mutato neppure all'indomani della l. cost. n. 3 cit., dato che l'attività di guida è sempre rimasta subordinata al previo accertamento della preparazione tecnica dei candidati da parte delle Regioni, della qual cosa danno anche atto le citate raccomandazioni della Commissione europea del 10 gennaio 2017 e del 9 luglio 2021. Ne consegue che l'odierna novella non ha in alcun modo istituito una nuova professione, ma ne ha solo modificato la disciplina preesistente. Peraltro, i più stringenti requisiti individuati dalla l. n. 190 cit., rispetto a quelli in precedenza posti dalla legislazione regionale, appaiono comunque proporzionati e giustificati da «motivi imperativi di interesse generale» ascrivibili, in particolare, non solo alla tutela dei destinatari dei servizi erogati dalle guide, ma anche alla salvaguardia dell'ingente patrimonio storico e artistico italiano, in relazione al quale si definisce il *proprium* della loro attività[30].

Pertanto, l'impegno assunto dall'Italia nell'ambito della riforma 4.1 del PNRR deve ritenersi rispettato con la l. n. 190 cit., non essendo in precedenza l'attività di guida turistica esercitabile liberamente da chiunque. Peraltro, anche ove si ritenga che la riforma abbia a tal punto innovato la disciplina previgente da portare all'istituzione di una nuova professione, resta il fatto che nell'ordinamento europeo non vige un divieto assoluto di istituire nuove professioni regolamentate, dovendo gli Stati,

[28] Ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. a), d.lgs. 9 novembre 2007 n. 206, è definita «professione regolamentata»: «1) l'attività, o l'insieme delle attività, il cui esercizio è consentito solo a seguito di iscrizione in Ordini o Collegi o in albi, registri ed elenchi tenuti da amministrazioni o enti pubblici, se la iscrizione è subordinata al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità; 2) i rapporti di lavoro subordinato, se l'accesso ai medesimi è subordinato, da disposizioni legislative o regolamentari, al possesso di qualifiche professionali; 3) l'attività esercitata con l'impiego di un titolo professionale il cui uso è riservato a chi possiede una qualifica professionale; 4) le attività attinenti al settore sanitario nei casi in cui il possesso di una qualifica professionale è condizione determinante ai fini della retribuzione delle relative prestazioni o della ammissione al rimborso; 5) le professioni esercitate dai membri di un'associazione o di un organismo di cui all'Allegato I».

[29] Nel senso che quella di guida turistica sia una professione regolamentata, cfr. TAR Campania, Napoli, sez. VI, 5 gennaio 2022 n. 98, disponibile in www.giustizia-amminsitrativa.it.

[30] In argomento, si rinvia al considerando n. 17 della citata direttiva (UE) 2018/958.

ISSN 2036-7821

semmai, introdurre discipline proporzionate e giustificate da ragioni di interesse generale[31].

Dal punto di vista del diritto interno, poi, alla professione di guida, come configurata nel sistema introdotto dalla l. n. 190 cit., non sembrano applicabili le disposizioni dettate per le professioni non organizzate dalla l. 14 gennaio 2013 n. 4. Infatti, in disparte la considerazione che l'elenco nazionale delle guide turistiche è tenuto dal Ministero del turismo e non da un ordine o collegio professionale, l'art. 1, comma 2, l. n. 4 del 2013, esclude dal novero delle professioni non organizzate tutte le attività e i mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio «disciplinati da specifiche normative», quale è quella oggi in commento.

2.2 *I principi generali della riforma e la definizione dell'attività di guida turistica*.

L'art. 1, l. n. 190 cit., precisa che l'oggetto dell'intervento normativo è costituito dalla fissazione dei principi fondamentali della professione di guida turistica, con potestà per le Regioni di disciplinarla nel rispetto di quanto così stabilito e con l'avvertenza che, nelle Regioni speciali e nelle Province autonome, le sue disposizioni sono applicabili compatibilmente con i rispettivi statuti e norme di attuazione.

L'art. 2, l. n. 190 cit., poi, in continuità con il passato, definisce l'attività della guida turistica, individuandola nell'illustrazione e nell'interpretazione, nel corso di visite guidate, del significato dei beni che costituiscono il patrimonio storico, culturale, museale, religioso, architettonico, artistico, archeologico e monumentale italiano. Il fine di tali visite, infatti, è evidenziare ai turisti le caratteristiche e i valori storici, artistici, archeologici, monumentali, religiosi, demo-etno-antropologici e paesaggistici del patrimonio nazionale, valorizzandone, tutelandone e trasmettendone la conoscenza e garantendosi, al contempo, la qualità delle prestazioni rese.

2.3 *L'elenco nazionale tenuto dal Ministero del turismo e i canali di accesso alla professione di guida turistica*.

2.3.1 L'art. 5, l. n. 190 cit., istituisce presso il Ministero del turismo l'elenco nazionale delle guide turistiche, al quale è iscritto, a domanda, chi: *a)* abbia superato lo

[31] In tal senso, il Consiglio di Stato, sez. I, nel parere 20 novembre 2020 n. 1914, disponibile in www.giustizia-amministrativa.it, reso in merito alla disciplina della Regione Lombardia sulla figura dell'accompagnatore di media montagna, come professione regolamentata, ha osservato che «la questione rilevante e fondata non è il *se* la legge (nazionale e regionale) possa prevedere tale professione regolamentata, con le annesse restrizioni alla libera prestazione di servizi, ma solo il *modo* (e il *quanto*) in cui essa possa legittimamente operare tale limitazione, secondo il tipico test di proporzionalità all'uopo previsto dalla costante giurisprudenza euro-unitaria e interna (tra le tante, cfr. sentenza CGUE 12 settembre 2013, nelle cause C-660/11 e C-8/12 – Biasci […])».

ISSN 2036-7821

specifico esame di abilitazione di cui al precedente art. 4; *b)* abbia ottenuto il riconoscimento della qualifica professionale, secondo le modalità di cui al successivo art. 6; *c)* sia già abilitato alla data di entrata in vigore della legge. Precisa, al riguardo, l'art. 5, comma 4, l. n. 190 cit., che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, l. n. 97 cit., agli iscritti nell'elenco è consentito l'esercizio della professione su tutto il territorio nazionale ed è rilasciato dal Ministero del turismo un tesserino personale di riconoscimento, munito di fotografia, numero di iscrizione e relativo codice univoco di identificazione, da esibire durante lo svolgimento del servizio[32].

Dunque, i percorsi abilitanti per l'attività in parola sono tre, uno «ad esaurimento», riguardando coloro i quali fossero già autorizzati secondo il regime previgente, e due «ordinari», il primo dei quali fondato sul superamento di un esame nazionale di abilitazione indetto dal Ministero del turismo e l'altro sul riconoscimento, sempre da parte di detto dicastero, della qualifica professionale ottenuta all'estero, secondo quanto previsto in termini generali dalla d.lgs. n. 206 cit.[33].

2.3.2 Il primo canale, fondato sull'esame nazionale, consiste una procedura da indire con cadenza almeno annuale a cura del Ministero del turismo e strutturata su una prova scritta, una orale e una tecnico-pratica nelle materie previste dalla legge ed eventualmente integrate per decreto ministeriale, oltre che sull'accertamento delle competenze linguistiche prescritte. I requisiti soggettivi, culturali e di moralità sono fissati dalla legge, mentre le ulteriori materie d'esame, i criteri e le modalità di svolgimento della procedura sono definiti in sede di attuazione, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. La procedura *de qua*, dunque, è volta ad accertare l'idoneità dei candidati a svolgere la professione sì che l'attività è liberamente esplicabile dagli idonei, anche se l'ammissione alle prove o la ripetizione della valutazione sia operata a seguito di provvedimenti giurisdizionali o di autotutela[34].

Rispetto alla situazione preesistente, i requisiti culturali per l'accesso all'esame sono stati unificati per tutta Italia prescrivendosi il possesso di una laurea e, dunque,

[32] Tale tesserino, quindi, è un documento di riconoscimento a termini dell'art. 1, comma 1, lett. c), d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, dato che è munito di fotografia del titolare, di cui consente l'identificazione personale, e che è rilasciato da una pubblica amministrazione.

[33] Quanto al primo percorso di accesso, le guide turistiche già abilitate alla data di entrata in vigore della riforma continuano a esercitare la professione ai sensi della disciplina previgente fino al centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro del turismo istitutivo dell'elenco nazionale; inoltre, esse sono iscritte a domanda, ai sensi dell'art. 13, comma 1, l. n. 190 cit., nell'elenco nazionale, senza necessità di sostenere un nuovo esame di abilitazione o prova attitudinale.

[34] Si veda, al riguardo, l'art. 4, comma 2-*bis*, d.l. 30 giugno 2005 n. 115, conv. nella l. 17 agosto 2005 n. 168, per il quale «Conseguono ad ogni effetto l'abilitazione professionale o il titolo per il quale concorrono i candidati, in possesso dei titoli per partecipare al concorso, che abbiano superato le prove d'esame scritte ed orali previste dal bando, anche se l'ammissione alle medesime o la ripetizione della valutazione da parte della commissione sia stata operata a seguito di provvedimenti giurisdizionali o di autotutela».

ISSN 2036-7821

optandosi per la soluzione maggiormente selettiva che era stata già introdotta nelle Regioni Calabria, Sicilia e Veneto. Tale scelta non appare né irragionevole né sproporzionata, ove si ponga mente alle caratteristiche di ineguagliabile complessità e ricchezza del patrimonio culturale e ambientale italiano, che le guide hanno il compito illustrare ai turisti. Nondimeno, è innegabile che essa restringa notevolmente la platea di soggetti che possono accedere alla professione, avuto anche riguardo al fatto che, in passato, l'art. 10, comma 4, d.l. n. 7 del 2007, conv. nella l. n. 40 del 2007, abrogato dall'art. 3, comma 1, lett. n), d.lgs. n. 79 del 2011, consentiva ai soggetti titolari di laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia o titolo equipollente, l'esercizio dell'attività di guida turistica o accompagnatore turistico, senza l'intermediazione di alcun esame abilitante o prova selettiva, fatta salva la sola verifica delle conoscenze linguistiche quando non oggetto del corso di studi. Sul punto, quindi, la richiesta di un titolo universitario potrebbe costituire una criticità nell'ottica pro-concorrenziale perseguita dalle Autorità dell'Unione europea, che mira a facilitare l'accesso delle professioni regolamentate.

2.3.3 Il secondo percorso di accesso alla professione è quello relativo all'esercizio in Italia dell'attività in parola sulla base di titoli conseguiti all'estero, a termini del d.lgs. n. 206 cit.

Sul punto, il d.lgs. n. 206 cit. è stato emanato al fine di dare attuazione della direttiva 2005/36/CE, il cui art. 2, comma 1, precisa 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»[35]. In particolare, alla stregua dell'art. 6, l. n. 190 cit., i cittadini dell'Unione europea o di uno Stato appartenente allo Spazio economico europeo o della Svizzera già autorizzati allo svolgimento della professione in conformità alla normativa di tali Stati possono svolgere la loro attività in Italia: *a)* su base temporanea e occasionale, in regime di libera prestazione; *b)* in maniera stabile, previo superamento di una prova attitudinale in lingua italiana, strutturata su una prova scritta e una orale, ovvero, in alternativa, previo compimento di un tirocinio di adattamento di ventiquattro mesi. È in ogni caso prescritta la certificazione della conoscenza di due lingue straniere, una a livello non inferiore a C1 e l'altra a B2 del Quadro comune di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER). Coloro i quali ottengano il riconoscimento della qualifica conseguita all'estero sono iscritti in un'apposita sezione dell'elenco

[35] Sul punto e, in particolare, sul fatto che tale direttiva si applichi a tutti i cittadini di uno Stato membro che hanno effettuato un tirocinio professionale al di fuori dello Stato membro d'origine, cfr.: Cons. Stato, sez. VII, 3 gennaio 2024 n. 135; sez. VII, 11 ottobre 2023 n. 8882; sez. VII, 27 ottobre 2022 n. 9216; sez. VII, 13 settembre 2022 n. 7966; sez. VII, 2 settembre 2022 n. 7669; sez. VII, 18 luglio 2022 nn. 6128 e 6136; sez. VII, 15 giugno 2022 n. 4905; sez. VII, 5 maggio 2022 n. 3549; sez. VI, 4 novembre 2019 n. 7515, tutte reperibili in www.giustizia-amministrativa.it.

ISSN 2036-7821

nazionale e possono esercitare la professione su tutto il territorio italiano. Il Ministero del turismo è designato dall'art. 7, comma 9, l. n. 190 cit., quale (unica) Autorità competente ad accertare il carattere temporaneo e occasionale della prestazione e a pronunciarsi sulle domande di riconoscimento della qualifica professionale conseguita all'estero.

Con riferimento all'esercizio su base temporanea e occasionale, il perimetro del regime di libera prestazione di servizi è posto dall'art. 5, dir. n. 2005/36/CE, ripreso dall'art. 9, d.lgs. n. 206 del 2007, che vieta ordinariamente agli Stati membri di limitare, per ragioni attinenti alle qualifiche professionali, la libera prestazione di servizi in un altro Stato membro, «*a)* se il prestatore è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitarvi la stessa professione (in seguito denominato «Stato membro di stabilimento») […] *b)* in caso di spostamento del prestatore, se questi ha esercitato tale professione nello Stato membro di stabilimento per almeno due anni nel corso dei dieci anni che precedono la prestazione di servizi, se in tale Stato membro la professione non è regolamentata […]». Inoltre, alla stregua dell'art. 5 cit. il «carattere temporaneo e occasionale della prestazione è valutato caso per caso, in particolare in funzione della durata della prestazione stessa, della sua frequenza, della sua periodicità e della sua continuità». Come chiarito dalla giurisprudenza per fattispecie analoghe, anche per le guide turistiche la possibilità di prestazione temporanea e occasionale resta indissolubilmente legata al fatto che il prestatore deve essere «legalmente stabilito» in uno Stato membro (c.d. di residenza) diverso da quello (c.d. ospitante) verso cui si sposta per erogare il servizio[36]. A tal fine, il concetto di stabilimento legale in altro Stato è definito dall'art. 4, comma 1, n-*septies*), d.lgs. n. 206 del 2007, per il quale è tale un cittadino dell'Unione europea «quando soddisfa tutti i requisiti per l'esercizio di una professione in detto Stato membro e non è oggetto di alcun divieto, neppure temporaneo, all'esercizio di tale professione. È possibile essere legalmente stabilito come lavoratore autonomo o lavoratore dipendente».

In merito, invece, all'esercizio in maniera stabile, l'art. 6, l. n. 190 cit., a differenza di quanto previsto dall'art. 14, comma 5, dir. 2005/36/CE – che esige una verifica in concreto, da effettuarsi caso per caso, sul fatto che le competenze da egli acquisite nel corso della precedente esperienza professionale non possano colmare la differenza sostanziale con le conoscenze ritenute necessarie nello Stato ospite – prefigura rigidamente la durata del tirocinio di adattamento, che è quantificata *tout court* in ventiquattro mesi, non consentendo adattamenti in ragione della situazione individuale del candidato. In aggiunta a ciò, l'art. 6, comma 5, l. n. 190 cit., richiede il possesso di attestazioni di conoscenza di due lingue diverse dall'Italiano, l'una di

[36] *Ius receptum*: TAR Lazio, sez. IV, 20 dicembre 2023 n. 19300 e TRGA, Trento, sez. un., 6 dicembre 2013 n. 400, entrambe in www.giustizia-amminsitrativa.it.

ISSN 2036-7821

livello pari a C1 e l'altra non inferiore a B2 del QCER, rilasciate da enti certificatori formalmente riconosciuti dal Ministero dell'istruzione e del merito[37]. Sul punto, a prescindere da ogni considerazione circa il livello di competenza così richiesto, che non appare comunque manifestamente eccedente le esigenze professionali di una guida turistica – che postulano la capacità di esporre oralmente in modo comprensibile e fluente le caratteristiche dei beni culturali ed ambientali oggetto di visita e di rispondere alle eventuali domande poste – è l'individuazione selettiva degli enti certificatori a suscitare dubbi di compatibilità con il diritto euro-unitario. Infatti, circoscriverne in modo così restrittivo la platea potrebbe, in buona sostanza, tradursi in una barriera all'accesso alla professione da parte dei candidati stranieri, che potrebbero disporre di attestati provenienti da soggetti non riconosciuti dal Ministero dell'istruzione e del merito italiano ma che non per questo non garantirebbero la necessaria affidabilità nel giudizio tecnico di conoscenza delle lingue.

2.4 *La preparazione culturale delle guide turistiche e le specializzazioni*.

Ai sensi dell'art. 7, l. n. 190 cit., le guide turistiche iscritte all'elenco nazionale, oltre a dover curare un costante aggiornamento professionale su base triennale, mediante i corsi a contenuto teorico-pratico autorizzati dal Ministero del turismo, possono anche acquisire specializzazioni, tematiche e territoriali, tra loro cumulabili, anche in materia di turismo accessibile ed inclusivo, tramite la partecipazione ed il superamento di appositi corsi muniti di autorizzazione ministeriali e della durata minima di cinquanta ore, conseguendo così l'iscrizione in speciali sezioni dell'elenco nazionale. Su quest'ultimo punto, l'art. 7, comma 4, l. n. 190 cit. demanda a uno o più decreti del Ministro del turismo, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sentiti le associazioni di categoria e, se del caso, altri soggetti il cui contributo è ritenuto di interesse, l'individuazione degli ambiti e delle modalità di specializzazione e di aggiornamento *de quo*, nonché le misure e le sanzioni di carattere interdittivo dell'esercizio della professione, da adottare in caso di inadempimento di formazione continua. In particolare, detti decreti «sono volti a disciplinare le specializzazioni su scala nazionale, a valorizzarne la valenza e a definirne i requisiti, i caratteri obbligatori e gli standard minimi al fine di assicurare l'uniformità dei percorsi di specializzazione attivati».

[37] Sul punto, si rinvia al d.m. 10 marzo 2022 n. 62, recante i requisiti per la valutazione ed il riconoscimento della validità delle certificazioni di competenze linguistico-comunicative in lingua straniera del personale scolastico, che ha istituito presso il Ministero dell'istruzione e del merito un elenco dei soggetti qualificati all'emissione di dette certificazioni.

ISSN 2036-7821

La disposizione ora citata affronta il noto tema dell'insufficienza, sotto il profilo dell'adeguatezza della preparazione sottesa al conseguimento dell'autorizzazione ordinaria allo svolgimento dell'attività di guida ove vengano in questione particolari esigenze di conoscenza approfondita del contesto culturale ed ambientale di riferimento. Si tratta di profili che rientravano tra gli oggetti della disciplina introdotta dall'art. 3, l. n. 97 cit., ora abrogato dall'art. 13, comma 4, l. n. 190 cit., che distingueva la guida turistica c.d. ordinaria – alla quale era parificato il cittadino di altro Stato membro dell'UE ai fini della libertà di stabilimento e di prestazione – da quella c.d. specializzata, per la quale si prevedeva l'adozione di decreti del Ministro per i beni e le attività culturali e del turismo adottato con il coinvolgimento della Conferenza unificata, a tutela della competenza regionale concorrente in materia di professioni, al fine di individuare i siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico e i requisiti necessari, di cui ai già citati d.m. 7 aprile 2015 e 11 dicembre 2015, oggetto di annullamento in sede giurisdizionale[38]. A termini degli artt. 5, comma 3 e 7, comma 2, l. n. 190 cit., le specializzazioni conseguite sono annotate nella posizione della singola guida iscritta nell'elenco e ad una data specializzazione corrisponde una sezione dedicata dell'elenco nazionale. In attesa dell'esercizio della potestà regolamentare, che definirà meglio la portata di tale innovazione, pare potersi comunque escludere che l'iscrizione nelle sezioni relative alla specializzazioni possa avere portata ulteriormente abilitante e, quindi, preclusiva rispetto all'esercizio della professione rispetto a chi non ne sia in possesso. Ciò non solo in quanto un simile effetto non è previsto dalla l. n. 190 cit., che consente di sanzionare con misure interdittive dell'attività soltanto il mancato adempimento dell'obbligo di aggiornamento continuo, ma anche perché opinando diversamente si reintrodurrebbe quella segmentazione del mercato dei servizi di guida turistica che la riforma ha inteso definitivamente superare, riproponendosi così, in buona sostanza, le medesime criticità che erano sottese ai già citati d.m. 7 aprile 2015 e 11 dicembre 2015. Quanto alle misure e sanzioni di carattere interdittivo per l'inottemperanza all'obbligo di formazione continua, appare quantomeno dubitabile che una fonte regolamentare possa comprimere il diritto riconosciuto dalla legge a svolgere la professione *de qua* sulla base del titolo abilitativo ottenuto, in assenza di più circostanziati criteri direttivi, ad esempio, circa la gravità di tale inadempimento.

2.5 *La copertura assicurativa*.

Le guide turistiche sono, poi, tenute ad avere una copertura assicurativa a garanzia della responsabilità civile professionale e ad esporre in maniera ben visibile il

[38] TAR Lazio, Roma, sez. II, 24 febbraio 2017 n. 2817, in *Foro amm.*, 2017, 2, 378 e Cons. Stato, sez. VI, 1° agosto 2017 n. 3859, in www.giustizia-amministrativa.it.

ISSN 2036-7821

tesserino di riconoscimento, oltre che di fornire all'utente informazioni trasparenti sui costi della prestazione, che devono essere proporzionati alla durata, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione.

Sebbene una copertura assicurativa fosse già richiesta nelle Province autonome di Trento (art. 3, comma 4-*bis*, l. prov. 14 febbraio 1992 n. 12) e Bolzano (art. 10, comma 3, l. prov. 5 dicembre 2012 n. 21) e nelle Regioni Calabria (all. A, d.d. n. 5441 del 18 maggio 2022), Piemonte (art. 8, comma 1-*bis*, l. reg. 26 novembre 2001 n. 33) e Valle d'Aosta (art. 7, comma 2, lett. e), l. reg. 21 gennaio 2003 n. 1), la necessità di tale onere, previsto in termini generali dall'art. 3, comma 4, l. n. 190 cit. non è di immediata evidenza. Sul punto, l'art. 23, comma 1, dir. n. 2006/123/CE prevede che gli «Stati membri possono provvedere affinché i prestatori i cui servizi presentano un rischio diretto e particolare per la salute o per la sicurezza del destinatario o di un terzo o per la sicurezza finanziaria del destinatario sottoscrivano un'assicurazione di responsabilità professionale commisurata alla natura e alla portata del rischio o forniscano una garanzia o prevedano altre disposizioni analoghe equivalenti o essenzialmente comparabili quanto a finalità»; pertanto, la previsione di un siffatto obbligo generalizzato potrebbe rivelarsi di dubbia compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea.

2.6 *Il diritto di libero accesso agli istituti e luoghi della cultura*.

Sulla base dell'art. 9, l. n. 190 cit., le guide turistiche munite di regolare tesserino personale di riconoscimento hanno il diritto ad entrare gratuitamente in tutti gli «istituti e luoghi della cultura» aperti al pubblico, di proprietà dello Stato, di altri enti pubblici, degli enti territoriali o di istituti religiosi, nell'esercizio della professione o per finalità di studio e formazione. Inoltre, a mente dell'art. 3, comma 3, l. n. 190 cit., in tali istituti e luoghi aperti al pubblico non può essere ostacolato l'ingresso e lo svolgimento della loro attività.

La definizione di istituti e luoghi della cultura è contenuta nell'art. 101, comma 1, d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, che li individua nei musei, biblioteche e archivi, aree e parchi archeologici nonché complessi monumentali[39]. In relazione all'attività che le

[39] L'art. 101, comma 2, d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, definisce a sua volta i concetti di: *a)* «museo», come una «struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio»; *b)* «biblioteca», come una «struttura permanente che raccoglie cataloga e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio»; *c)* «archivio», come una «struttura permanente che raccoglie, inventaria e conserva documenti originali di interesse storico e ne assicura la consultazione per finalità di studio e di ricerca»; *d)* «area archeologica», come un «sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica»; *e)* «parco archeologico», come un «ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto»; *f)* «complesso monumentale», come un

ISSN 2036-7821

guide possono legittimamente svolgervi, si pone il problema del contemperamento tra il diritto di accesso e di esercizio della professione e il potere del Ministero della cultura di affidare in concessione a terzi, ai sensi dell'art. 117, commi 1 e 2, lett. e), d.lgs. n. 42 del 2004, i servizi di «accoglienza», inclusi quelli di «guida», rientranti nell'attività professionale delle guide turistiche. Al riguardo, una recente giurisprudenza ha chiarito che le visite guidate rientrano tra i servizi museali di accoglienza e che, pertanto, la loro gestione può essere affidata in concessione anche in forma integrata con i servizi di pulizia, vigilanza e biglietteria[40]. In tal senso, è stato osservato che tutti i servizi di accoglienza, inclusi quelli di guida, rispondono all'obiettivo primario di valorizzare e migliorare la fruizione dei luoghi della cultura, ai sensi degli artt. 6 e 111, d.lgs. n. 42 cit. Il contemperamento tra gli interessi professionali privati delle guide abilitate e quello pubblico a valorizzare e migliorare la fruizione dei beni culturali, oltre che a percepire il corrispettivo della concessione, è così dato dal fatto che il contratto tra concessionario e Amministrazione non possa prevedere alcuna esclusiva in favore del primo, limitatamente ai servizi prestati dalle guide, alle quali, dunque, a prescindere da qualunque rapporto con l'ente pubblico, va riconosciuto incondizionatamente il diritto di accesso ai suddetti istituti e luoghi e di prestarvi i propri servizi[41].

2.7 *Le c.d. aperture straordinarie di siti non qualificabili come istituti e luoghi di cultura.*

A termini dell'art. 3, comma 2, l. n. 190 cit., non sono richiesti i requisiti ordinari per lo svolgimento dell'attività di guida turistica (*i.e.* il superamento dell'esame nazionale o il riconoscimento della qualifica professionale) nel caso di «aperture straordinarie», organizzate da persone giuridiche ed enti del terzo settore, «di siti non qualificabili come istituti o luoghi di cultura per le visite svolte senza l'ausilio di guide turistiche, per le quali sia esclusa qualsiasi forma di pagamento o di iscrizione. Tali aperture straordinarie possono essere autorizzate dal Ministero del turismo, previa presentazione, non oltre trenta giorni prima, di un'istanza da parte dell'interessato».

«insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, una autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica».

[40] TAR Campania, Napoli, sez. IV, 25 maggio 2023 n. 3208, disponibile in www.giustizia-amministrativa.it; in senso conforme v. anche la delibera ANAC n. 54 dell'8 febbraio 2023, reperibile in www.anticorruzione.it, ove si rileva che i servizi di guida e assistenza didattica sono inclusi nei servizi di «accoglienza», nozione che potrebbe accogliere anche altri servizi che, benché non tassativamente declinati, hanno come finalità l'accoglienza del visitatore, purché consistano in un'attività di valorizzazione ad iniziativa pubbliche che «si conforma ai principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione».

[41] Cfr. TAR Campania, Napoli, sez. IV, 25 maggio 2023 n. 3208, cit.

ISSN 2036-7821

La disposizione *de qua* riguarda la possibilità per il Ministero del turismo di autorizzare lo svolgimento di iniziative di divulgazione culturale aventi ad oggetto siti che, oltre a non essere qualificabili come istituti o luoghi della cultura, siano oggetto di visite guidate straordinarie organizzate esclusivamente da enti del terzo settore senza ricorrere a guide turistiche abilitate e per le quali non siano previsti corrispettivi. Si tratta di una disposizione derogatoria della riserva di attività costituita dalla legge in favore delle guide abilitate che, come tale, è di stretta interpretazione. Al fine di ricostruire il perimetro applicativo della deroga in parola, si osserva che essa appare prevalentemente, ancorché non esclusivamente, riferibile a quei beni culturali consistenti in ville, parchi e giardini che, ai sensi dell'art. 10, comma 4, lett. f), d.lgs. n. 42 cit., abbiano interesse artistico e storico e che, soprattutto, non siano ordinariamente aperti al pubblico. In aggiunta a ciò, le visite straordinarie *de quibus* non possono essere organizzate da chiunque ma soltanto dagli enti del terzo settore, cioè dai soggetti puntualmente indicati dall'art. 4, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117[42]. A tal fine, quindi, condizione essenziale per potersi autorizzare l'apertura straordinaria del sito per l'effettuazione di visite guidate non svolte da professionisti abilitati è l'iscrizione dell'ente organizzatore nel registro unico nazionale del terzo settore, costituito presso il Ministero dello sviluppo economico e disciplinato dagli artt. 45 e ss., d.lgs. n. 117 del 2017. Parimenti, la partecipazione del pubblico a dette aperture non può essere subordinata a corrispettivi predeterminati, mentre nulla osta alle eventuali spontanee largizioni liberali dei visitatori in favore di iniziative di conservazione dei luoghi, anche nel caso in cui siano ivi loro presentate.

2.8 *L'abusivismo e le sanzioni.*

Infine, sotto il profilo sanzionatorio, l'art. 12, l. n. 190 cit., nel richiamare le disposizioni della l. 24 novembre 1981 n. 689, assoggetta a pene amministrative pecuniarie diverse fattispecie di illecito, tra cui l'abusivo esercizio dell'attività di guida turistica e l'utilizzo di tessere o segni distintivi idonei a identificare chi li esibisca come guida. Inoltre, è punito l'intermediario turistico (es. agenzia di viaggio o *tour operator*) che si avvalga di soggetti non abilitati per l'esercizio di attività proprie della guida. È anche sanzionato chi interdica od ostacoli l'ingresso e l'attività

[42] In particolare, l'art. 4, comma 1, d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117, include nel c.d. terzo settore «le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del terzo settore».

ISSN 2036-7821

delle guide negli istituti e luoghi della cultura di cui all'art. 101, d.lgs. n. 42 cit., anche appartenenti a soggetti privati, aperti al pubblico. Costituiscono infrazioni minori, in ragione della ridotta entità della sanzione pecuniaria applicata, la violazione degli obblighi di comportamento e di presentazione della dichiarazione preventiva di cui agli artt. 6 e 11, l. n. 190 cit.

A differenza delle professioni liberali, quindi, per le quali l'abusivismo è senz'altro perseguito a termini dell'art. 348 cod. pen., per le guide turistiche è stato introdotto un regime di tutela solo amministrativo, peraltro con la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 12, comma 5, l. n. 190 cit., che fa salva l'ipotesi che «il fatto costituisca reato». Si pone, pertanto, il problema se la guida turistica abusiva, oltre che rispondere in sede amministrativa, sia anche incriminabile ai sensi dell'art. 348 cod. pen., venendo in questione il principio di specialità enunciato dall'art. 9, l. n. 689 del 1981, per il quale quando uno «stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale»[43].

Ebbene, al fine di accertare la presenza di un concorso apparente di norme occorre soffermarsi sul concetto di «stesso fatto» e, quindi, operare un confronto strutturale fra gli elementi delle due fattispecie in potenziale concorso[44]. Al riguardo, la giurisprudenza ha valorizzato la struttura del reato e della violazione amministrativa di interesse, al fine di verificare l'esistenza di un'area comune e sovrapponibile[45]. Nella specie, tra il reato previsto in generale dell'art. 348 cod. pen. e la figura abusivismo di cui all'art. 12, l. n. 190 cit., sussiste una relazione di specialità unilaterale per specificazione, posto che quella di guida turistica è una delle molte attività cui si riferisce la fattispecie penale e che sono esercitabili lecitamente dopo il superamento di un esame di Stato e previa iscrizione in un albo o elenco, sì che la

[43] Sul principio di specialità fra illecito penale e amministrativo si rinvia all'ampia trattazione di G. De Francesco, *Specialità (Principio di)*, in *Nss. dig. it.*, app., Torino, 1987, 492 ss., e Id., *Concorso apparente di norme*, in *Dig. disc. pen.*, II, Torino, 1988, 431 ss.; M. Siniscalco, *Commento all'art. 9, l. 24 novembre 1981*, in *Leg. pen.*, 1982, 227; G. Pica, *I rapporti tra illecito penale ed amministrativo alla luce dell'art. 9, l. 24 novembre 1981 n. 689: spunti critici e profili di incostituzionalità*, in *Giust. pen.*, 1985, 374; M. Dallacasa, *Principio di specialità e nascita di un sistema di diritto dell'illecito amministrativo*, in *Indice pen.*, 1984, 46; G. De Roberto, *Principio di specialità e rapporti tra sanzione penale e sanzione amministrativa nella l. 24 novembre 1981 n. 689*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1983, 1589; E. Dolcini, *Art. 9*, in E. Dolcini, A. Giarda, F. Mucciarelli, C. E. Paliero, E. Riva Crugnola, *Commentario delle «Modifiche al sistema penale»*, Milano, 1982, 58.

[44] In argomento v. E. Penco, *Il principio di specialità «amministrativa». Tra declinazioni interne «formali» e spinte europee «sostanziali»*, in *Dir. pen. contemp.*, 2015, 3.

[45] Cass. pen., sez. un., 21 gennaio 2011 n. 1963, in *Dir. pen. cont.*, 24 gennaio 2011, con nota di C. Benussi, *Solo un illecito amministrativo per il custode sorpreso a circolare con il veicolo sottoposto a sequestro amministrativo*.

ISSN 2036-7821

violazione amministrativa ne specifica gli elementi identificativi, sottraendola all'applicabilità della norma incriminatrice generale[46].

Da ultimo, quanto ai controlli, l'art. 12, comma 8, l. n. 190 cit. ne intesta la competenza prevalente ai Comuni, che sono anche le Autorità designate per l'applicazione delle pene pecuniarie, prevedendosi sul punto l'adozione di un decreto ministeriale per l'individuazione delle relative modalità. All'ente locale sul cui territorio sia commessa la violazione sono devoluti i proventi della relativa sanzione.

3. Problemi e prospettive.

La riforma in commento ha consentito alla Repubblica Italiana di raggiungere uno degli obiettivi fissati dal PNRR per il settore turistico, operando un intervento da lungo tempo atteso per superare le criticità e la frammentazione del mercato dei servizi delle guide che caratterizzavano il contesto precedente.

Appare così rispettato l'impegno assunto dall'Italia nell'ambito della riforma 4.1 del PNRR, non essendo dubitabile che la l. n. 190 cit. non abbia creato una nuova professione regolamentata ma ne abbia razionalizzato e migliorato la disciplina antevigente, nell'ambito della quale l'attività di guida turistica non era esercitabile liberamente da chiunque, essendo assoggettata con continuità ad un esame di abilitazione tecnica sin dal r.d. n. 62 cit. Peraltro, come si è detto, anche ove si ritenga – ma così non è – che la riforma abbia a tal punto innovato la disciplina previgente da potersi parlare di una nuova professione, non esiste nell'ordinamento europeo un divieto assoluto di istituire nuove professioni regolamentate, dovendosi piuttosto valutare la ragionevolezza e la proporzionalità di una tale scelta, avuto riguardo alle ragioni di interesse generale sottese al settore di riferimento; interessi generali che nel caso del patrimonio culturale ed ambientale italiano appaiono del tutto auto-evidenti.

La professione di guida turistica è stata profondamente riqualificata per effetto della riforma, che ha elevato i requisiti culturali per l'accesso richiedendo la laurea e segnando così una tangibile evoluzione non solo rispetto alla semplicità ed all'improvvisazione che improntavano alle origini questo «mestiere girovago», ma anche rispetto alla situazione preesistente, ove sulla maggior parte del territorio nazionale era sufficiente il possesso di un diploma di istruzione superiore. Sebbene l'elevazione del requisito di accesso appaia giustificabile alla luce delle caratteristiche

[46] Del resto, il reato di cui all'art. 348 cod. pen. è una norma penale c.d. in bianco, in quanto presuppone l'esistenza di altre norme volte a determinare le professioni per le quali è richiesta la speciale abilitazione dello Stato e l'iscrizione in un apposito albo, sì che essa si saldando con dette norme dando tassatività e determinatezza alla fattispecie (cfr. Cass. pen., sez. II, 3 aprile 2017 n. 16566, in *Riv. pen.*, 2018, 2, 157).

ISSN 2036-7821

di ineguagliabile complessità e ricchezza del patrimonio culturale e ambientale italiano, che le guide hanno il compito illustrare ai turisti, essa potrebbe rivelarsi particolarmente restrittivo della platea di soggetti che possono accedere alla professione, finendo così per erigere una barriera all'accesso che potrebbe rivelarsi non in linea con le consolidate indicazioni rivenienti dal diritto euro-unitario.

Anche per quanto riguarda le specializzazioni, dopo l'annullamento in sede giurisdizionale dei citati d.m. 7 aprile 2015 e 11 dicembre 2015, l'art. 7, l. n. 190 cit., reintroduce una forma di valorizzazione delle diversità e delle specificità del patrimonio culturale italiano, demandando alla sede regolamentare la disciplina delle specializzazioni. In tal modo, si conferma la convinzione di un'inadeguatezza di fondo dell'autorizzazione ordinaria allo svolgimento dell'attività di guida nelle ipotesi in cui, per l'espletamento del servizio, sia indispensabile una conoscenza particolarmente approfondita del contesto in cui uno o più determinati beni culturali si inseriscono. Non è possibile nella presente sede svolgere particolari riflessioni su temi che saranno oggetto di una disciplina di dettaglio di fonte secondaria, nondimeno la corrispondenza istituita dagli artt. 5, comma 3 e 7, comma 2, l. n. 190 cit. tra specializzazioni e sezioni dell'elenco nazionale solleva la questione dell'efficacia dell'iscrizione del singolo professionista in tali sezioni, iscrizione che non dovrebbe avere un significato ulteriormente abilitante che, come tale, impedirebbe a chi ne sia privo di esercitare la professione nel peculiare contesto cui la specializzazione accede. Infatti, in disparte il fatto che la l. n. 190 cit. non prevede espressamente un simile effetto, una diversa conclusione avrebbe come conseguenza il ripristino della frammentazione su base territoriale o settoriale del mercato dei servizi di guida turistica. Si finirebbe, cioè, per reintrodurre in modo surrettizio la principale criticità cui la l. n. 190 cit. ha inteso mettere rimedio. Altra questione, come detto, riguarda la possibilità per una fonte regolamentare di limitare il diritto riconosciuto dalla legge a svolgere la professione *de qua* sulla base del titolo abilitativo ottenuto per il mancato adempimento dell'obbligo di formazione permanente, in assenza di una miglior definizione per legge della soglia gravità dell'inadempimento.

Altri specifici profili della l. n. 190 cit. meritevoli di attenzione, perché potrebbero sollevare dubbi di compatibilità con il diritto euro-unitario, sono, in primo luogo, la durata rigida e non adattabile alla specifica posizione del singolo del tirocinio di adattamento, che è previsto quale misura compensativa alternativa a scelta del professionista straniero che intenda stabilirsi in Italia. Inoltre, anche per quanto concerne i requisiti di conoscenza delle lingue straniere – competenza che è sempre stata richiesta sin dal r.d. n. 62 cit. e che è insopprimibile, ove si consideri che la guida turistica è chiamata a illustrare a soggetti che molto spesso sono stranieri le caratteristiche del patrimonio storico, artistico, archeologico, culturale e ambientale

ISSN 2036-7821

italiano – la limitazione degli enti certificatori ai soli soggetti individuati dal Ministero dell'istruzione e del merito potrebbe rivelarsi una restrizione all'accesso difficilmente giustificabile in un'ottica pro-concorrenziale. Infine, la previsione di un obbligo generalizzato di copertura assicurativa, sebbene meritorio e non del tutto estraneo al precedente quadro giuridico di riferimento, appare di dubbia compatibilità con i limiti derivanti dall'art. 23, comma 1, dir. n. 2006/123/CE, non essendo immediatamente ravvisabili nell'attività di guida turistica rischi diretti o particolari per la salute o sicurezza delle persone o per la sicurezza finanziaria dei destinatari dei servizi.

In definitiva, la l. n. 190 cit. ha operato nel settore del turismo un'importante innovazione che potrebbe anche costituire un modello per la razionalizzazione della disciplina di altre professioni turistiche, sempre nel rispetto dei vincoli derivanti alla legislazione statale dall'assetto costituzionale delle competenze in materia di professioni o dagli statuti di autonomia speciale di talune Regioni e, soprattutto, di quelli posti dalle fonti dell'Unione europea.

ISSN 2036-7821