



FEDERAZIONE ITALIANA GUIDE TURISTICHE, ACCOMPAGNATORI ED INTERPRETI

**Senato della Repubblica**  
**10<sup>a</sup> Commissione permanente (Industria, commercio, turismo)**

**AS. 1921 - AS 2087**

**Disciplina della professione di guida turistica**

**Audizione informale del 25 maggio 2021**  
**della presidente d.ssa Micol Caramello e**  
**della vicepresidente d.ssa Corinna Scaletta**

**MEMORIA Federagit Confesercenti**

La Federagit Confesercenti – Associazione maggiormente rappresentativa a livello nazionale delle guide turistiche, accompagnatori turistici ed interpreti – esprime apprezzamento per il lavoro che ha portato alla stesura dei disegni di legge attualmente presenti in Parlamento. La categoria attende da tempo un intervento del Legislatore idoneo a dare una disciplina organica a livello nazionale alla professione di guida turistica, colmando il vuoto normativo che negli anni si è venuto a creare per il susseguirsi di provvedimenti parziali e disomogenei.

La riforma dell’ordinamento della professione di guida turistica è oggetto di specifica previsione nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (punto 4.1): la Federagit ha piena fiducia che il Legislatore realizzerà nel più breve tempo possibile tale intervento normativo.

La scrivente organizzazione sottolinea la propria disponibilità a collaborare nella elaborazione del disegno di legge, condividendo l’esperienza pluriennale maturata in questo settore.

Prima di entrare nello specifico dei due testi ci teniamo a sottolineare quanto negli ultimi anni la professione di guida sia cambiata ed evoluta tanto che le guide turistiche oggi sono diventate una colonna portante del sistema turistico organizzato del nostro Paese: sono la prima interfaccia con decine di milioni di consumatori: sono loro “il front office dell’accoglienza turistica sul campo”, sono loro ai quali i turisti, gli hotel, le agenzie

viaggi, i tour operator italiani e stranieri spesso si rivolgono per ottenere informazioni sui territori che vogliono visitare o vendere. Non si rivolgono alle Regioni, non agli uffici di promozione e di accoglienza, ma si rivolgono alle guide turistiche con cui, nel tempo, hanno intrapreso consolidati rapporti di collaborazione.

**Oggi più che mai l'Italia ha necessità di valorizzare e tutelare le guide turistiche perché sono una risorsa fondamentale dell'accoglienza turistica di livello e per la trasmissione della cultura italiana ai visitatori che giungono da tutto il mondo.**

Per tutti questi motivi la nostra Associazione ritiene che la legge debba necessariamente definire gli ambiti in cui devono operare, senza sovrapporsi, tutti i professionisti del turismo, quantomeno rapportati alla professione di guida turistica e debba sanare le criticità legate alla mancanza di controlli circa la libera circolazione delle guide europee che, molto spesso non lavorano occasionalmente sul territorio italiano. In modo che non ci sia discriminazione nei confronti delle guide italiane che, soprattutto in questi anni di pandemia, hanno molto sofferto a livello economico.

Di seguito si riportano **alcune osservazioni** con riguardo ai contenuti dei provvedimenti e alcune proposte per la riforma della materia.

#### **1) PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ E RAGIONEVOLEZZA**

Ad oggi, l'articolo 3 della legge n. 97/2013 è la disposizione di riferimento a livello nazionale della professione di guida turistica, insieme all'art. 6 dell'all. 1 al D.Lgs. n. 79/2011 (Codice del Turismo) che reca la definizione generale e non specifica di professioni turistiche.

Come è noto, il primo comma dell'art. 3, prevede che l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. La summenzionata disposizione nasce dalla necessità di rispondere alle contestazioni sollevate dalla Commissione Europea nell'ambito del caso EU Pilot 4277/12/MARK per violazione degli obblighi imposti dalla Direttiva Servizi (2006/123/CE).

Nel settembre 2012, la Commissione Europea aveva rilevato, nella legislazione nazionale, l'esistenza di norme in materia di guide turistiche in contrasto con l'articolo 10, paragrafo 4, della direttiva servizi (2006/123/CE) laddove prevedeva che l'abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica avesse validità solo nella regione o provincia di rilascio, precludendo, pertanto, alle guide la possibilità di esercitare la professione a livello nazionale.

Nella causa C-180/89, definita con sentenza del 26 febbraio 1991, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea era già stata investita dalla Commissione della questione relativa all'asserita violazione da parte della Repubblica Italiana del principio di libera prestazione dei servizi all'interno dell'allora Comunità Economica Europea, stabilito dall'articolo 59 del Trattato CEE, allora in vigore.

La Corte, aveva riconosciuto che **“l’interesse generale attinente alla tutela dei consumatori e la conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale possono costituire esigenze imperative che giustificano una restrizione della libera prestazione dei servizi”**, rilevando che le condizioni imposte dalla normativa nazionale non possono eccedere quanto strettamente necessario per garantire la tutela di questo interesse, secondo principi di proporzionalità e ragionevolezza.

## **2) SITUAZIONE ATTUALE IN ITALIA**

Ad oggi in Italia la portata geografica dell’abilitazione alla professione di guida turistica corrisponde all’intero territorio nazionale, ma le procedure di abilitazione sono ancora disciplinate da leggi regionali, mancando al riguardo una disciplina di livello nazionale.

La sentenza n. 5213 del 26 agosto 2020 della sezione V del Consiglio di Stato ha rilevato che si è venuto a determinare **«un complessivo assetto che esclude la competenza legislativa regionale in materia di abilitazione alla professione di guida turistica, senza che possa validamente opporsi la condizione di inerzia del legislatore statale, alla quale, come sottolineato dalla stessa sentenza appellata, "non appare possibile porre rimedio a livello regionale (e provinciale), anche in ragione dell'interferenza con la materia della "concorrenza", di esclusiva competenza statale"»**.

Ciò perché **«la disciplina delle professioni turistiche non rientra nella materia "turismo", ma nella materia "professioni", con la conseguenza che lo Stato è legittimato a dettare i principi generali in materia; ha dunque affermato che il frazionamento su base regionale dell'accesso alla professione di guida turistica è stato espunto dall'ordinamento con la L. 6 agosto 2013, n. 97 (legge europea 2013), la quale, all'art. 3, stabilisce come l'abilitazione alla professione di guida turistica sia valida su tutto il territorio nazionale (parificando anche il cittadino dell'U.E. abilitato in altro Stato membro) »**.

## **3) SPECIFICITÀ DELLA PROFESSIONE DI GUIDA TURISTICA: ELENCO DEI SITI PER I QUALI OCCORRE UNA SPECIFICA ABILITAZIONE.**

La specificità della professione di guida turistica in Italia è legata alle proporzioni del Patrimonio Culturale del nostro Paese. L’Italia è un Paese unico per l’incommensurabilità del patrimonio storico, artistico e culturale e la sua breve storia unitaria fa sì che i territori abbiano spesso identità, storia e cultura molto differenti tra loro, differenze che vanno correttamente promosse, valorizzate e tutelate e che costituiscono uno dei motivi di attrattività turistica del Paese.

Ne deriva che le competenze e le conoscenze generali della guida turistica sono comuni per tutti i territori (es. comunicazione, storia generale, storia dell’arte generale, conoscenze linguistiche, tecniche di conduzione

dei gruppi, primo soccorso, ecc), mentre alcune conoscenze specifiche possono essere definite soltanto in relazione ad ambiti più ristretti.

Al fine di garantire l'effettiva competenza della guida turistica, la scrivente Federazione sottolinea l'importanza di dare attuazione al comma 3 dell'art. 3 della legge n. 97/2013, che prevede l'individuazione di un elenco di siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione.

Nel 2015, in attuazione dell'articolo 3, comma 3, della legge 97/2013, sono stati emanati il D.M. 7 aprile 2015, recante un elenco di **3187** siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione per lo svolgimento della professione di guida turistica e il DM 11 dicembre 2015, recante i requisiti necessari per l'abilitazione allo svolgimento della professione di guida turistica e il procedimento di rilascio dell'abilitazione.

Come è noto, i decreti ministeriali del 2015 sono stati annullati con le sentenze del TAR Lazio sez. II-quater, n. 2831/2017 e n. 2817/2017, confermate dal Consiglio di Stato con sentenza n. 3859 del 2017.

L'annullamento da parte del TAR (confermata dal Consiglio di Stato) dei decreti del 2015 che avevano individuato tali siti si era basato **sulla sproporzione del numero dei siti contenuti nell'elenco**, ma non era stata messa in dubbio la legittimità, riconosciuta anche dalla Corte di Giustizia europea, di individuare alcuni siti per i quali occorre una abilitazione specifica che attesti la competenza del professionista.

La Corte di Giustizia ritenne possibile limitare l'ambito di applicazione del principio di libera prestazione di servizi in caso d'interesse generale attinente alla conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale.

Posta la valenza nazionale dell'abilitazione, la guida turistica non può prescindere da un legame con un territorio o con dei siti sui quali si può specializzare, in particolare i siti ad eccezionale attrattiva e/o a massima affluenza turistica.

Inoltre, nell'attuale contesto determinato dall'emergenza sanitaria, non è trascurabile il ruolo di una guida che sappia muoversi agevolmente in un'area determinata anche al fine di garantire la sicurezza dei clienti, essendo in grado di indicare ad esempio le uscite di sicurezza dei luoghi visitati, l'ubicazione della guardia medica o della stazione di polizia più vicine.

A fronte della de-specializzazione delle competenze della guida turistica, derivante dalla validità nazionale dell'abilitazione, vediamo emergere una domanda di itinerari fortemente legati al territorio, attraverso il fenomeno dei c.d. "locals", soggetti che illustrano il territorio in cui vivono, offrendo un'esperienza al di fuori dei percorsi turistici più commerciali. Tale richiesta del mercato dovrebbe essere soddisfatta attraverso iniziative di soggetti abilitati, offrendo al turista la possibilità di scegliere una guida che risulti "specializzata"

su contesti specifici, che potrebbero corrispondere ai siti di cui all'art. 3, comma 3. **In Italia la guida "local" è la guida specializzata su un territorio**

Si propone, quindi, che venga elaborato un nuovo elenco, che – nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza – individui i luoghi della cultura esistenti sul territorio italiano che per il loro particolare interesse richiedono una guida specializzata. Auspicabilmente dovrebbero essere siti caratterizzati da flussi turistici rilevanti e/o sia possibile una regolamentazione all'ingresso.

#### **4) REGOLAMENTAZIONE DELLE PRESTAZIONI TEMPORANEE E OCCASIONALI.**

Si sottolinea l'importanza di dare una attuazione più efficace alla prestazione temporanea e occasionale da parte dei professionisti di altri Stati membri.

La normativa vigente stabilisce che **il carattere temporaneo e occasionale della prestazione è valutato dall'autorità competente, caso per caso, tenuto conto anche della natura della prestazione, della durata della prestazione stessa, della sua frequenza, della sua periodicità e della sua continuità.**

Il sistema ad oggi prevede una dichiarazione preventiva con valenza annuale, che nulla dice sui luoghi visitati, né sulla frequenza/ durata della prestazione, e dunque non consente un controllo effettivo del rispetto dei criteri richiesti dalla normativa per svolgere la professione in modo temporaneo e occasionale: di fatto un soggetto proveniente da un altro Stato europeo, dopo aver effettuato la comunicazione preventiva, può esercitare la professione in Italia durante tutto l'anno in corso, senza limite alcuno, **con grave discriminazione nei confronti del professionista abilitato in Italia. determinando di fatto una concorrenza sleale nei confronti del professionista abilitato in Italia.**

Al riguardo, si propone di istituire un portale dove il prestatore occasionale si debba obbligatoriamente iscrivere e dove risultino i dati della guida che vuole svolgere la prestazione in modo occasionale e temporaneo, con l'indicazione delle volte in cui è entrata in Italia e della durata del singolo soggiorno. Occorre altresì che ci sia un controllo da parte degli organi preposti

Il confronto di tali dati consentirebbe alle Autorità competenti un controllo effettivo del rispetto della normativa e dei criteri di temporaneità e occasionalità.

#### **5) REGIME DI STABILIMENTO.**

Si sottolinea l'importanza di definire i criteri per il riconoscimento delle competenze dei professionisti in regime di stabilimento nel nostro Paese, alla luce delle significative differenze di formazione delle guide turistiche europee.

Attualmente il professionista può richiedere il riconoscimento in Italia del titolo professionale in regime di stabilimento, quale titolo abilitante all'esercizio della professione di guida turistica nazionale, **anche nel caso in cui sia accertato che la formazione ricevuta riguarda materie sostanzialmente diverse da quelle coperte dal titolo di formazione richiesto in Italia**. A tal fine è sufficiente superare un esame orale o in alternativa fare un tirocinio di sei mesi.

È di tutta evidenza che tali misure non sono idonee a garantire l'effettiva competenza del professionista sulle materie oggetto della professione di guida turistica in Italia.

Inoltre, si fa presente che proprio a causa della disomogeneità a livello europeo dei percorsi di formazione per accedere alla professione di guida turistica, si sta instaurando la prassi da parte di cittadini italiani di recarsi presso Paesi nei quali le procedure per conseguire il titolo sono semplificate e poi richiederne il riconoscimento in Italia (si veda in Romania il sito <https://www.vincixfuturo.com/diventa-guida-turistica>).

Tale fenomeno non sarebbe un problema se – in sede di riconoscimento delle qualifiche professionali – fossero attivate misure compensative idonee a colmare le lacune formative del professionista.

Pertanto, si propone di prevedere un sistema di misure compensative che siano idonee a garantire che le competenze del professionista in regime di stabilimento siano comparabili con quelle del professionista che ha superato le procedure di abilitazione in Italia.

## 6) CONSIDERAZIONI FEDERAGIT in merito alle proposte di legge AS 1921 e AS 2087

### **Esprimiamo parere favorevole per:**

- ✓ La **definizione di guida turistica**, dettagliatamente definita, ad esempio utilizzando la definizione coerente agli standard CEN (Norma EN 15565 del 2008): *“E’ guida turistica il professionista abilitato ad illustrare ed interpretare nel corso di visite in luogo, aventi finalità turistiche e didattiche, a favore di persone singole o di gruppi, i beni culturali, materiali e immateriali, che costituiscono il patrimonio storico, culturale, architettonico, artistico, monumentale, religioso, archeologico, enogastronomico e paesaggistico del territorio e degli istituti e luoghi della cultura, di cui agli articoli n. 10 e n. 101 del D.lgs. n.42/2004. La guida turistica valorizza il patrimonio culturale, ne tutela la corretta e aggiornata divulgazione e contribuisce alla sensibilizzazione e all’educazione dei visitatori al rispetto dei beni e dei luoghi visitati”*. Si ritiene altresì necessario inserire una breve definizione di visita guidata **didattica**, attività che può essere svolta soltanto da docenti abilitati nella specifica materia, nell’ambito di un progetto formativo specifico elaborato dall’istituto scolastico, secondo quanto stabilito nelle circolari del MIUR. Ciò al fine di evitare una sovrapposizione con la definizione di **visita guidata turistica**, che è attività di competenza esclusiva delle guide turistiche abilitate.
- ✓ Il **requisito della laurea triennale** come requisito minimo di accesso (si potrebbe pensare di selezionare i percorsi di laurea tra quelli più attinenti alla professione di guida turistica.)
- ✓ **Elenco nazionale delle guide turistiche**
  - Fatto sotto forma di database e a cui va necessariamente affiancato un modello unico di

tesserino di riconoscimento dotato di microchip o QRcode al fine di rendere immediati i controlli da parte delle autorità competenti. L'elenco reca il codice univoco di identificazione (CID) del professionista.

- ✓ Modalità di **esercizio in prestazione temporanea e occasionale** per i professionisti di altri stati membri:
  - Definire in maniera concreta la temporaneità e l'occasionalità
  - Prevedere nel database dell'elenco nazionale una apposita sezione per effettuare l'istanza per l'esercizio della professione in tale modalità, inserendo tutti i documenti, ed ottenendo una ricevuta che dovrà essere mostrata sia ai controlli delle autorità competenti sia all'ingresso dei musei e dei monumenti storici e senza la quale non sarà possibile esercitare la professione (come previsto dalla direttiva Qualifiche Professionali).
  - Attribuzione di un codice univoco di riconoscimento ad ogni guida turistica
  - Previsione di appositi organi di controllo che possano monitorare la frequenza delle prestazioni temporanee e occasionali così da poter intervenire nei casi dubbi.
- ✓ Modalità di esercizio della professione in caso di **diritto di stabilimento**:
  - Definizione dei contenuti della prova attitudinale e delle modalità di svolgimento di tirocinio con verifica finale.  
  
Occorre specificare che sarà richiesto un titolo di studio equivalente a quello che viene richiesto in Italia per abilitarsi, in questo caso la laurea triennale e non più il diploma di scuola superiore come avviene al momento.
- ✓ Individuazione di un **codice ATECO** unico per le guide turistiche.
- ✓ Prevedere un **compenso minimo** per la prestazione dei servizi che sia equivalente al valore della prestazione svolta.
- ✓ **Ingresso gratuito** presso i siti oggetto di visita guidata non solo, come previsto, per motivi di lavoro, ma anche per motivi di studio e aggiornamento professionale.
- ✓ **Divieti e sanzioni**:
  - Si richiama l'art. 348 del c.p. relativo all'esercizio abusivo della professione

#### **Esprimiamo invece perplessità e alcune contrarietà sui seguenti punti:**

- **No Decreti Ministeriali** - Si sottolinea la necessità che i disegni di legge in esame disciplinino compiutamente tutti gli aspetti principali relativi alla professione di guida turistica, **senza demandare a decreti ministeriali** altro che gli aspetti operativi più di dettaglio. Questo perché, come la recente esperienza ci ha insegnato con l'annullamento dei decreti del 2015 che avevano dato attuazione all'art. 3, comma 3, della legge n. 97/2013, i decreti ministeriali sono facilmente impugnabili davanti al giudice amministrativo, onde si rischia di rendere vano tutto il lavoro svolto.  
  
Nelle due proposte di legge in analisi si demandano troppi aspetti fondamentali a successivi Decreti Ministeriali e che, secondo noi, dovrebbero, invece, essere inseriti nella legge:
  - Individuazioni delle sedi

- Composizione delle commissioni d'esame
  - Requisiti di accesso e di partecipazione all'esame
  - Individuazione delle materie
  - Individuazione degli eventuali ambiti territoriali di specializzazione
  - Indirizzo dei corsi di formazione
  - Modalità di iscrizione all'elenco nazionale
  - Modalità di rilascio del patentino
  - Fase transitoria per chi ha già conseguito l'abilitazione di guida turistica
- **Si demanda a leggi regionali la definizione di sanzioni per la violazione dei divieti posti:**
- Riteniamo che le sanzioni debbano essere uniformi su tutto il territorio nazionale, temiamo lungaggini burocratiche che possano causare la carenza di controlli e l'applicazione delle sanzioni.
- **Non si condivide la previsione di corsi propedeutici all'esame di abilitazione.** La frequenza dei corsi dovrebbe essere una libera scelta dell'aspirante guida, mentre la verifica delle competenze del candidato è demandato alla prova di esame. Ciò al fine di evitare ogni interferenza in sede di esame da parte di chi gestisce i corsi (fenomeno purtroppo riscontrato di frequente nelle realtà regionali in cui l'esame si svolgeva a seguito dei corsi di formazione) e di garantire la massima imparzialità dei soggetti esaminatori.
- **Conseguimento di ulteriori specializzazioni:** tale articolo si pone in contrasto con la definizione che viene data della guida turistica e può creare confusione sulle competenze acquisite col superamento dell'esame di abilitazione. **Siamo invece a favore di corsi di aggiornamento e formazione continua per le guide già abilitate.**
- Non riteniamo necessario inserire il **divieto di svolgere contemporaneamente le due professioni di guida turistica e accompagnatore turistico** per chi è in possesso di ambedue le abilitazioni, riteniamo sufficiente che venga precisato che il compenso debba essere adeguato allo svolgimento delle due attività professionali.

Cogliamo l'occasione per specificare che la figura di guida di turistica e quella di accompagnatore turistico **sono due figure distinte** ed entrambe sono figure professionali **riconosciute dall'ordinamento italiano**. La sentenza 38/2018 del CGA ha sancito in via definitiva che guida e accompagnatore turistico sono figure tra loro figure professionali distinte.

### Richieste di inserimento nel disegno di legge unificato

A conclusione, crediamo che sia necessario **inserire quanto più possibile nel testo della legge** le richieste di seguito riportate:

- ❖ **Disciplina transitoria:** sarebbe auspicabile dedicare un articolo ad hoc alla normativa transitoria applicabile ai professionisti che hanno ottenuto l'abilitazione in base alla normativa vigente prima dell'entrata in vigore del presente disegno di legge, senza demandare la disciplina di tale specifico



aspetto al decreto attuativo. Le guide già abilitate dovrebbero ottenere di diritto l'iscrizione nell'elenco nazionale, con l'indicazione delle competenze specifiche dell'ambito territoriale dove hanno sostenuto l'esame di abilitazione/ dove hanno esercitato la professione negli ultimi n. anni.

- ❖ Prevedere la **conoscenza della lingua italiana** e di almeno **una lingua straniera** tra i requisiti di esame; livello minimo richiesto C1;
- ❖ Obbligo di assicurazione per la responsabilità civile;
- ❖ Regolamentare le attività svolte dalle associazioni senza fine di lucro, prevedendo l'obbligo di avvalersi di guide abilitate nello svolgimento di visite guidate, al fine di evitare l'elusione della normativa e tutelare i consumatori;
- ❖ Prevedere che i soggetti che organizzano visite guidate nell'ambito di pacchetti turistici, in particolare le OTA, possono servirsi soltanto di soggetti regolarmente abilitati e che il codice univoco di identificazione sia obbligatorio per tutti coloro che vogliono operare attraverso i portali sul territorio italiano, in modo da tutelare non solo i professionisti, ma anche i turisti / consumatori.
- ❖ Si ritiene altresì necessario inserire una breve definizione di visita guidata **didattica**, ciò al fine di evitare una sovrapposizione con la definizione di **visita guidata turistica**, che è attività di competenza esclusiva delle guide turistiche abilitate ai sensi del presente disegno di legge. **Per visita didattica si intende una visita rivolta ad un pubblico ristretto e, per sua definizione, dovrebbe concludersi con una valutazione finale coerente con gli obblighi formativi**
- ❖ Considerare e cercare di risolvere il conflitto tra l'esercizio della professione di guida turistica e alcune **iniziative di volontariato** nell'ambito della promozione e valorizzazione dei BB.CC. che si servono a tal fine di soggetti non abilitati e spesso poco qualificati, senza rivolgersi alle guide turistiche che sono i soggetti riconosciuti per illustrare al meglio il patrimonio storico, artistico e culturale italiano.
- ❖ Nel disciplinare le modalità di esercizio della professione, considerare anche i **tour effettuati in remoto** che sono sempre più diffusi tra le guide ma anche tra chi esercita abusivamente la professione.

Nel ringraziare anticipatamente per l'attenzione che si vorrà riservare alle nostre istanze, ribadiamo che la cosa principale per noi è **ottenere una legge che poggi su basi normative certe, a garanzia di tutti i colleghi già abilitati e di coloro che attendono di potersi finalmente abilitare e che sia quanto più dettagliata possibile, al fine di evitare ogni rinvio a DM attuativi che potrebbero essere oggetto di ricorsi.**

Viviamo in questa situazione di precarietà dal 2013 e non possiamo attendere oltre. L'Italia merita guide turistiche con un elevato livello professionale, in grado di illustrare con professionalità il vasto e vario patrimonio culturale.

A questo fine, siamo a vostra disposizione per seguire l'evoluzione di questo iter e per confrontarci con voi sempre in modo positivo e propositivo, perché la cosa che più di tutte ci preme è avere FINALMENTE una legge che tuteli TUTTE le guide abilitate in Italia.

Roma, 15 marzo 2022