



Federazione Guide, Accompagnatori e Interpreti Turistici

NOTE SUL CODICE DEL TURISMO

A.G. 327

La scrivente Federazione non condivide la scelta di inserire nell'articolato del Decreto Legislativo recante il Codice del Turismo disposizioni relative alla professione di guida turistica. Sarebbe stata maggiormente condivisibile la scelta, già seguita dai redattori del Codice con riguardo alle professioni di maestro di sci e di guida alpina (art. 9 del codice), di rinviare la disciplina della materia ad una legge *ad hoc*.

Com'è noto, il disegno di legge per la comunitaria 2010 – già approvato dal Senato e attualmente all'esame della Camera – prevede una specifica *Delega al Governo per il riordino normativo della disciplina della professione di guida turistica (art. 10)*.

Appare pertanto controproducente portare avanti due provvedimenti paralleli diretti a disciplinare la stessa materia e che, ove approvati, rischierebbero di entrare in conflitto tra loro e di generare confusione in sede di applicazione.

La scrivente Associazione ritiene che una disciplina organica della professione di guida turistica non possa essere perseguita adeguatamente da pochi articoli contenuti nel Codice del Turismo, ma necessita di un provvedimento a sé stante, nel quale siano affrontati tutti i molteplici aspetti che ineriscono alla professione in esame (definizione della professione, titoli di studio, esami di abilitazione, commissioni d'esame, formazione professionale, sanzioni per chi esercita abusivamente la professione, ecc.)

Le organizzazioni rappresentative della categoria delle guide si riconoscono in larga misura nel disegno di legge n° 2922 (*Ordinamento della professione di guida turistica*) presentato il 11-11-09 alla Camera dei Deputati. Tale proposta di legge affronta il riordino complessivo ed organico della materia, tenendo conto della Direttiva Europea 2005/36/CE sulle professioni e degli altri Atti Europei riguardanti le guide turistiche, in particolare la Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 26-2-1991 (Causa C 180/89).

Pertanto, si chiede che vengano stralciate dallo schema di decreto legislativo in esame le disposizioni relative alla materia delle guide turistiche.

In subordine, ove non fosse accolta la richiesta di stralcio, si fa presente che la Federazione è comunque **nettamente contraria all'articolo che afferma: "Le attività di guida turistica e di accompagnatore turistico sono esercitate su tutto il territorio nazionale"**.

Solo le attività di accompagnatore turistico sono esercitate su tutto il territorio nazionale e anche all'estero. La guida approfondisce il patrimonio storico- artistico- culturale, enogastronomico e paesaggistico di un territorio specifico. Con tale modifica legislativa, **una figura unica di guida- accompagnatore dovrà effettuare tutte le visite guidate incluse in un tour d'Italia.**

Attualmente le guide turistiche esercitano la professione dopo aver superato un esame di abilitazione a livello provinciale (in alcuni casi regionale). Nel nostro Paese, dove sono stati censiti

ben 200.000 Beni Culturali, non è pensabile che uno stesso soggetto possa effettuare delle visite guidate sull'intero patrimonio nazionale, che presenta specificità regionali molto marcate. Le visite diventano generiche e superficiali e privano il visitatore-consumatore del diritto ad una corretta divulgazione del patrimonio culturale italiano.

Si rileva che anche le Regioni italiane, caratterizzate da identità culturali molto differenziate, hanno interesse al mantenimento di un alto livello professionale delle loro guide turistiche. E' stato riconosciuto dal C.E.N. (Comitato Europeo di Normalizzazione, EN 15565 del 2008) che le guide turistiche sono un importante fattore di promozione del loro territorio.

Con l'introduzione della guida turistica nazionale, si equiparano e sovrappongono le competenze proprie della professione di guida con quelle di accompagnatore turistico che invece sono diverse e complementari.

L'Europa ha distinto chiaramente fin dal 1975 (Dir. 1975/368/CE e Dir. 1992/51/CE) la professione di **guida turistica** (*tourist guide*), alla quale riconosce caratteristiche di "**specificità di area**", da quella di **accompagnatore** (*tour manager*), che assiste il gruppo nel corso del viaggio.

Tramite il C.E.N. (Comitato Europeo di Normalizzazione) sono state approvate le definizioni a livello europeo delle due professioni (Norma Europea EN 13809 del 2003):

“La Guida Turistica guida i visitatori nella lingua da loro scelta ed interpreta il patrimonio culturale e naturale di un territorio. Possiede normalmente una qualificazione specifica per un determinato territorio (area-specific qualification). Tale qualificazione è rilasciata e/o riconosciuta dall'autorità competente del Paese visitato.”

“L'Accompagnatore Turistico conduce e supervisiona lo svolgimento del viaggio per conto del tour operator, assicurando il compimento del programma, e fornisce informazioni pratiche sui luoghi visitati.”

Lo Standard Europeo sulla formazione minima richiesta alle Guide Turistiche operanti nei paesi membri, approvato dal C.E.N. (Norma Europea EN 15565 del 2008), entrata a far parte del corpo normativo nazionale in data 25-9-2008, ribadisce la competenza **territoriale** della professione di guida, nella cui formazione ha **importanza fondamentale la conoscenza approfondita di materie multi-disciplinari relative al territorio di esercizio.**

La Direttiva Europea 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali non impone all'Italia di modificare la normativa nazionale sulle guide turistiche.

Tale concetto è ribadito dall'Atto del Parlamento Europeo del 19-10-2007 (in risposta alla Petizione 0086/2007), secondo il quale *“La professione di guida turistica non è sottoposta a condizioni di formazione armonizzate a livello UE. Ogni Stato membro resta libero di disciplinare questa professione e di stabilire il tipo e il livello di qualifiche necessarie per esercitarla. Pertanto uno Stato membro ha anche la discrezione di decidere se disciplinare l'accesso alla professione e l'esercizio della stessa solo a livello nazionale ovvero delegare le competenze in ambito legislativo ed esecutivo a un livello inferiore dell'amministrazione territoriale, come ha fatto l'Italia”.*

La proposta della “guida nazionale” è sembrata una necessaria conseguenza dell'art. 10 punto 4 della Direttiva Europea 2006/123/CE: *“L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi o di esercitarla su tutto il territorio nazionale”.*

Tuttavia occorre considerare che:

a) la stessa Direttiva Europea 2006/123/CE stabilisce che le professioni, per ciò che attiene l'accesso, l'esercizio e le prestazioni di servizi, non sono soggette alla Direttiva 2006/123/CE, bensì alla Direttiva 2005/36/CE;

b) la professione di guida turistica non è più soggetta ad "autorizzazioni" (licenze), abrogate con leggi dello Stato (v. Legge 40/2007);

c) che essa ricade sotto il regime dei "requisiti professionali", delle "ABILITAZIONI PROFESSIONALI" e non delle "autorizzazioni" e pertanto al rispetto dell'obbligo del possesso dei requisiti previsti dalla legislazione nazionale.

Anche la recente sentenza della Corte Costituzionale n° 271/2009, che ha censurato la Legge della Regione Emilia Romagna n° 7/2008, art. 7, perché poneva limiti territoriali all'esercizio dell'attività delle guide turistiche, ha fatto riferimento alle "autorizzazioni" e non alle "abilitazioni professionali".

La Direttiva Europea 2005/36/CE (recepita dall'Italia con il Decreto Legislativo n° 206 del 6-11-07) ha regolamentato (a) il "diritto di stabilimento" e (b) la "prestazione temporanea", senza richiedere la modifica della legislazione italiana sulle guide turistiche.

La "**la prestazione temporanea**" deve essere effettivamente temporanea e occasionale. Il professionista deve dimostrare di essere in possesso della qualifica acquisita in altro Stato membro. Per effettuare prestazioni come attività abituale in altro Stato membro, occorre ottenere il riconoscimento del titolo, regolamentato dalla stessa Direttiva 2005/36/CE dal "**diritto di stabilimento**", ed effettuare una formazione integrativa riguardante il patrimonio del territorio nel quale si intende esercitare. In ambo i casi il professionista è soggetto alle disposizioni legislative dello Stato ospitante. L'attuale assetto legislativo italiano non viola il diritto alla circolazione dei cittadini europei. Già ora il 30 % delle guide abilitate in Italia è composta da cittadini non italiani.

Interpretazioni estensive e non dovute della "prestazione temporanea" della guida turistica permetterebbero di esercitare la professione di guida senza possederne le competenze e quindi senza "i requisiti professionali" che le Direttive Europee non cancellano.

Si fa presente che l'accompagnatore turistico non è soggetto a nessuna limitazione alla libera circolazione essendo, per definizione e competenze, una figura viaggiante.

Per quanto riguarda la "prestazione temporanea" delle guide europee, la guida turistica, proveniente da altro stato membro, ha acquisito nel proprio Stato di stabilimento conoscenze diverse da quelle necessarie per esercitare la professione nel territorio italiano. Per nessun'altra professione, la competenza è legata ad un territorio come per la guida turistica. Fuori dal proprio territorio, la guida perde la sua competenza. Mentre un medico, un architetto, un infermiere sono tali anche fuori dal loro territorio di stabilimento, una guida fuori dal proprio territorio non possiede le competenze specifiche. La prestazione temporanea permette ad una persona che lavora come guida in qualche sito d'Europa, di spiegare l'identità culturale di tutti gli altri paesi membri d'Europa (e le relative identità culturali regionali)! Non è necessario nemmeno conoscere i luoghi!

Non essendo definito il concetto di prestazione temporanea e non essendone controllabile l'effettiva temporaneità, si sta già determinando una sostituzione di guide qualificate da parte di persone prive di preparazione professionale specifica, determinando gravissimi problemi di disoccupazione alle guide italiane qualificate. Inoltre le "guide" europee che vengono dall'estero non lasciano in Italia alcun contributo fiscale o previdenziale.

La “prestazione temporanea” interpretata in maniera estensiva è in contraddizione con le Direttive Europee che non aboliscono il possesso dei requisiti di qualificazione per esercitare una professione. **L’Italia deve esigere il rispetto delle norme Europee vigenti e non facilitare i tentativi in atto di elusione e violazione di queste norme.**

Il Trattato di Roma (25.03.57) istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) stabilisce per la libera circolazione dei lavoratori **“condizioni che evitino di compromettere gravemente il tenore di vita e il livello dell’occupazione nelle diverse regioni e industrie”** (Titolo III, Capo 1, art. 48-49).

In base alla Carta del Turismo Culturale dell’ICOMOS (Consiglio Internazionale dei Monumenti e dei Siti) dell’UNESCO, adottato nel 1999: *“Le attività del turismo e di protezione del patrimonio devono portare benefici alle comunità locali e procurare loro dei mezzi importanti e le giustificazioni per prendere in carica e mantenere il loro patrimonio e le loro pratiche culturali”*.

La corretta divulgazione è riconosciuta come parte integrante della tutela e valorizzazione del patrimonio culturale dalla **Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 26-2-1991** (Causa C-180/89). Al punto 3 si afferma che, se uno Stato membro subordina delle prestazioni professionali a dei requisiti di qualificazione del prestatore, ciò non può essere considerato incompatibile con gli articoli del Trattato istitutivo della CEE sulla libera circolazione, se tali limiti sono giustificati dall’interesse generale.

Al punto 4 : *“L’interesse generale attinente alla valorizzazione del patrimonio storico e alla migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale di un paese può costituire un’ esigenza imperativa che giustifica una restrizione della libera prestazione dei servizi. Tuttavia lo Stato membro che subordina la prestazione di servizi delle guide turistiche che viaggiano con un gruppo di turisti provenienti da un altro Stato membro al possesso di una autorizzazione che presuppone l’ acquisizione di una determinata qualificazione professionale comprovata dal superamento di un esame pone delle restrizioni che eccedono quanto è necessario per garantire la tutela di detto interesse, quando detta attività consiste nel guidare i turisti in luoghi diversi dai musei o dai monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata”*.

Le limitazioni alla libera circolazione di cui parla la Sentenza del 1991 non sono relative alla nazionalità o alla residenza, ma all’effettivo possesso di requisiti di qualificazione professionale.

L’introduzione della guida nazionale in Italia sembrerebbe derivare dalla “prestazione temporanea” garantita alle guide europee.

Siamo nettamente contrari all’estensione della “prestazione temporanea” alle guide italiane. L’abilitazione acquisita in una provincia con un più ridotto patrimonio culturale e dunque più accessibile, dà la possibilità di esercitare la professione di guida in tutte le altre Province d’Italia. **Cio’ azzerà la competenza professionale, sottrae lavoro alle guide che possiedono tale competenza e soprattutto non garantisce il consumatore sulla qualità dei servizi offerti.** Al riguardo non bisogna dimenticare che gli stessi principi comunitari impongono che debba essere garantito uno Standard Qualitativo minimo della prestazione professionale resa dalla guida turistica (C.E.N. Norma Europea EN 15565 del 2008).

La prestazione temporanea riguarda le guide europee che non sono stabilite in Italia, ma in un altro paese membro. Se la guida si è stabilita in Italia, vale il Diritto di Stabilimento, il quale prevede un’integrazione della formazione. Le guide italiane sono stabilite in Italia, e

per loro non vale la Prestazione Temporanea. Le guide italiane devono effettuare l'integrazione della formazione.

L'estensione alle guide italiane della prestazione occasionale garantita alle guide europee rimane una questione puramente interna all'ordinamento italiano, che non genera alcun contrasto con la fonte comunitaria.

Le guide che vogliono estendere l'esame di abilitazione ad altre Province possono già farlo. In varie Regioni, sono già state approvate norme che permettono un esame di abilitazione integrativo, sostenendo la prova solo le materie relative al patrimonio presente nella nuova Provincia prescelta.

E' fondamentale che qualsiasi estensione dell'abilitazione avvenga a seguito di un esame di abilitazione integrativo che verifichi la conoscenza del patrimonio presente sul nuovo territorio prescelto.

La norma del Codice secondo la quale *"L'attività di guida turistica è esercitata su tutto il territorio nazionale"* va ben al di là dell'estensione della prestazione temporanea alle guide italiane.

La guida nazionale crea inoltre discriminazioni socio-economiche, sfavorendo le guide italiane residenti nelle città da dove non iniziano i tour d'Italia. Le Regioni del Meridione ne rimarrebbero danneggiate. Infine contravviene alle politiche comunitarie volte al sostegno economico delle aree del Mediterraneo a vocazione turistica che prevedono particolari forme di agevolazione del settore turistico (vedi P.OR.).

E' altresì indispensabile che vengano una volta per tutte affrontate e risolte le difficoltà applicative del regime di prestazione temporanea e occasionale secondo i criteri dettati dalla Direttiva 2005/36/CE recepita dal Decr. Lgs. 9 novembre 2007 n° 206. Ed invero, per come esplicitato nella Relazione per la Commissione Europea redatta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Comunitarie *"lo stesso concetto di prestazione occasionale e temporanea, così come delineato nella direttiva, non sembra sufficientemente definito in relazione alla previsione, necessaria, di quale possa essere un lasso di tempo appropriato per far valere la temporaneità e l'occasionalità della prestazione. Nonostante l'Italia, nella norma di recepimento, abbia scelto di richiedere la prevista dichiarazione preventiva al prestatore che si sposta per la prima volta da un altro Stato membro, tale previsione non è apparsa idonea per una effettiva verifica del possesso delle qualifiche professionali del richiedente. Inoltre, nelle ipotesi di professione non regolamentata negli Stati membri del dichiarante, la definizione della documentazione probatoria della pregressa esperienza professionale è spesso risultata inadeguata ai casi concreti, senza possibilità di fatto di "bloccare" il professionista che non è tenuto a comunicare il luogo delle proprie prestazioni. Ad esempio, con riferimento alla guida turistica la richiesta di due anni di esperienza professionale nel corso degli ultimi dieci ha ingenerato dubbi applicativi: in alcuni casi sono stati inviati alle autorità italiane certificati annuali relativi ad un'attività svolta in modo continuativo, in altri casi sono stati trasmessi, come prova di attività svolta nell'arco di due anni, certificati relativi a periodi di lavoro di 6-7 giorni per un anno. Tale certificazione, senza un titolo specifico, non sembra configurare l'esercizio di prestazioni all'estero da parte di "professionisti". Sempre con riferimento alla guida turistica, sulla base dell'esperienza finora maturata risulta inoltre evidente che non si avvalgono delle disposizioni della Direttiva molte guide straniere che accompagnano gruppi in Italia"*.

Infine, si rileva che, ove si ritenesse opportuno mantenere le disposizioni in materia di guide turistiche all'interno del Codice del Turismo sarebbe necessario inserire nell'articolo almeno una

definizione delle professioni di guida e di accompagnatore turistico. Per la definizione di guida si rimanda a quella contenuta nel disegno di legge n° 2922 (*Ordinamento della professione di guida turistica* presentato il 11-11-09 alla Camera dei Deputati).

Mentre, per la guida turistica, la delega al Governo di redigere una Legge di riordino è arrivata ad uno stadio avanzato di approvazione, il Codice del Turismo deve precisare **la normativa riguardante la figura professionale dell'accompagnatore turistico** che non può essere confuso con quello della guida. A tal fine si allega una proposta di regolamentazione.

Inoltre, fino a che una Legge di riordino organica della professione di guida non venga approvata, per non provocare un grave vuoto legislativo, è vitale che rimangano in vigore le Leggi Regionali sulle professioni turistiche.

Per gli argomenti sopra esposti e per la gravità delle conseguenze che il Codice del Turismo avrà sulle guide turistiche e sulla qualità dei servizi resi ai visitatori, chiediamo cortesemente un'audizione a brevissima scadenza.

ALLEGATO: Codice del Turismo – Art. ... professione di accompagnatore turistico.

La professione di accompagnatore turistico è disciplinata dalla legislazione statale e regionale, nel rispetto delle Direttive Europee e dei principi fondamentali di cui al presente articolo, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

- 1) L'accompagnatore turistico è chi, per professione, accompagna, accoglie, assiste, coordina gruppi e/o singoli, in occasione di viaggi o eventi, su tutto il territorio nazionale o all'estero, dirige e supervisiona lo svolgimento del viaggio, cura la corretta attuazione del programma turistico predisposto dagli organizzatori, garantisce accoglienza ed assistenza in porti, aeroporti, stazioni, strutture e luoghi dove siano richieste le sue prestazioni professionali, fornisce informazioni pratiche, elementi significativi e notizie d'interesse turistico delle zone di viaggio e transito, al di fuori dell'ambito delle competenze specifiche delle guide turistiche e delle guide ambientali - escursionistiche.
- 2) I requisiti di accesso alla professione sono:
 - a) maggiore età;
 - b) cittadinanza italiana o di altro Paese membro dell'U.E.. Sono ammessi all'esercizio della professione anche i cittadini extracomunitari in regola con le disposizioni vigenti in materia di immigrazione e di lavoro autonomo, fatti salvi eventuali accordi bilaterali in materia;
 - c) assenza di condanne passate in giudicato per delitti non colposi per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni e nel massimo a cinque anni, fatti salvi gli effetti della riabilitazione;
 - d) almeno uno dei seguenti titoli:

- laurea o diploma universitario in materia turistica o titolo equipollente secondo i criteri di cui all'art. 4 del Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 22 ottobre 2004, n.270;
 - oppure lauree o diplomi universitari in lingue, scienze economiche, politiche, sociali e della comunicazione, più la frequenza di un corso di formazione professionale di almeno 600 ore, da svolgere in convenzione con istituti di istruzione universitaria, enti di formazione, d'intesa con le associazioni professionali degli accompagnatori maggiormente rappresentative. Detto corso dovrà essere istituito o approvato e riconosciuto idoneo dalle Regioni.
- e) superamento di un esame di abilitazione per la verifica delle competenze tecnico-professionali, culturali e linguistiche specifiche. Detto esame, consistente in una prova scritta ed una verifica orale, svolto dalle Regioni, dovrà accertare, la competenza nelle seguenti materie:
- I. lingua italiana al livello C1, come da quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER);
 - II. conoscenza di almeno 2 lingue straniere, di cui la lingua fondamentale a livello C1 e quella successiva ed eventuali altre, almeno a livello B2, come individuati dal QCER.
 - III. geografia turistica, politica ed economica italiana, europea ed extra europea;
 - IV. tecnica ed organizzazione turistica;
 - V. norme relative alle comunicazioni e ai trasporti in Italia e negli altri Paesi europei ed extra europei;
 - VI. legislazione turistica e doganale italiana, europea ed extra-europea; norme di deontologia professionale;
 - VII. tecniche di comunicazione, fondamenti di psicologia e di gestione dei gruppi;
 - VIII. nozioni elementari di pronto soccorso, di educazione sanitaria, con particolare riguardo alla prevenzione delle malattie infettive riferite ai Paesi a rischio.
3. Il tesserino professionale rilasciato dalle Regioni, a seguito del superamento dell'esame di abilitazione, dovrà essere identico per tutto il territorio nazionale.
4. Le Regioni istituiscono albi degli accompagnatori turistici abilitati e sono tenute ad inviare gli stessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento del Turismo, a costituzione dell'albo nazionale degli accompagnatori turistici abilitati.
5. Le Regioni, d'intesa con le associazioni professionali degli accompagnatori maggiormente rappresentative, emanano atti o regolamenti applicativi delle norme contenute nel presente articolo, istituiscono e regolamentano i corsi di formazione, disciplinano le modalità di svolgimento di sessioni degli esami di abilitazione e le sanzioni in caso di mancato rispetto della normativa.