

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3088

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DORI, MASI, ORRICO, FARO, SCANU**

Disposizioni in materia di abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica

*Presentata il 4 maggio 2021*

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'Italia possiede un inestimabile patrimonio storico-artistico e culturale di assoluta rilevanza a livello mondiale.

In Italia si trovano cinquantacinque siti riconosciuti Patrimonio dell'umanità dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), al pari della Cina, il cui territorio è però trenta volte più esteso di quello italiano.

L'Italia possiede uno dei più grandi patrimoni culturali a livello mondiale: oltre 4.000 musei, 6.000 aree archeologiche, 85.000 chiese soggette a tutela e 40.000 dimore storiche censite. Il 18 per cento del territorio italiano è sottoposto a tutela da parte dello Stato. Inoltre, secondo il *Country Brand Index*, che calcola la reputazione e l'immagine di una nazione, il marchio « Italia » è al primo posto della classifica per

quanto riguarda i parametri relativi al turismo e ai beni culturali.

Il numero dei fruitori del patrimonio culturale italiano è in costante aumento. Nel 2019, secondo i dati raccolti dal Ministero per i beni culturali e il turismo, in Italia 55 milioni di persone hanno visitato musei e parchi archeologici statali (primo fra tutti il Colosseo e a seguire Pompei e la Galleria degli Uffizi), per un incasso di 365 milioni di euro.

I dati evidenziano la dinamicità del settore con ampi margini di crescita.

L'identità nazionale italiana si basa anche sulla consapevolezza di essere custodi di un patrimonio culturale unico e ineguagliabile. La tutela dei beni culturali e naturalistici del nostro Paese rappresenta un dovere sancito dalla Costituzione: « La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela

il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione » (articolo 9 della Costituzione). Per tali ragioni lo Stato deve predisporre interventi e azioni che favoriscano la loro conoscenza, tutela, valorizzazione e fruizione.

L'offerta culturale e turistica italiana costituisce un elemento fondamentale per l'economia nazionale anche da un punto di vista occupazionale e, quindi, è necessario riconoscere e sostenere il ruolo fondamentale dei professionisti del settore.

Valorizzare il patrimonio culturale presente sul nostro territorio non può prescindere dal ruolo strategico delle guide turistiche.

La guida turistica riveste un ruolo fondamentale, svolgendo un'importante azione educativa e di promozione del territorio e contribuisce a rendere i visitatori consapevoli dell'importanza storica, culturale e sociale del patrimonio stesso.

Negli ultimi anni si stanno anche diffondendo forme di turismo rivolte ai diversi aspetti del territorio: i percorsi vengono costruiti secondo la specificità e la vocazione dei luoghi e le offerte risultano ricche e diversificate (percorsi eno-gastronomici, storici, architettonico-artistici, religiosi, musicali, naturalistici, antropologici, letterari, eccetera). I diversi itinerari culturali permettono di riscoprire anche i beni immateriali e le tradizioni. Tale approccio consente di trasformare un percorso in un'avventura stimolante, anche nella forma virtuale fruibile da un dispositivo mobile.

La complessità di un settore in continua evoluzione impone un approccio attento alle modalità di accesso alla professione di guida turistica.

La professione di guida turistica è stata oggetto di alcuni interventi normativi, tra cui l'articolo 3 della legge 6 agosto 2013, n. 97, recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013, per effetto del quale le guide turistiche possono lavorare liberamente su tutto il territorio nazionale, senza limiti di operatività territoriale.

In particolare l'articolo 3 della legge n. 97 del 2013, stabilisce che: « Ai fini del-

l'esercizio stabile in Italia dell'attività di guida turistica, il riconoscimento ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'Unione europea in un altro Stato membro ha efficacia su tutto il territorio nazionale ».

Tuttavia, l'accesso alla professione di guida turistica ha continuato ad essere regolato da normative disomogenee sul territorio nazionale, con la conseguenza che i bandi per l'abilitazione allo svolgimento della professione di guida turistica emanati da ciascuna regione si sono fondati su regole difformi.

L'obiettivo della proposta di legge è colmare tale vuoto legislativo per tutelare le guide turistiche, anche quelle già abilitate, e la loro professionalità, regolamentando l'accesso alla professione di guida turistica in modo uniforme.

A tal fine, la riforma proposta tiene conto di quanto stabilito dall'articolo 3 della legge n. 97 del 2013 sull'operatività nazionale della guida turistica in modo da non comportare nuovi obblighi o introdurre limitazioni operative e territoriali.

Il progetto di rendere uniforme a livello nazionale la disciplina dell'abilitazione alla professione di guida turistica deve necessariamente passare dal vaglio del legislatore statale, affinché le disposizioni regionali contrastanti non possano più trovare applicazione e si superi la predetta situazione di disomogeneità normativa e di stallo.

La presente proposta di legge si pone l'obiettivo di stabilire requisiti univoci in tutto il Paese per l'accesso alla professione, anche considerando che, trattandosi di materia rientrante nella competenza legislativa concorrente dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la determinazione dei principi fondamentali del settore spetta allo Stato.

In questo senso si è recentemente pronunciato il Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 5213, depositata il 26 agosto 2020, ha affermato la necessità che lo Stato intervenga con una legge-quadro nazionale, senza la quale non possono più essere indetti nuovi bandi ed esami per l'abilitazione di guide turistiche, avendo preso atto

delle disparità di trattamento determinate dalle diverse discipline regionali.

A tal fine è opportuno ricordare che, prima della revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione, la disciplina relativa alle guide turistiche era ricondotta all'ambito turismo, mentre, a seguito della riforma del 2001, è stata inquadrata nell'ambito della materia « professioni », oggetto di competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni.

Infatti, nella sentenza n. 222 del 2008, la Corte costituzionale ha osservato che, a prescindere dal settore in cui una determinata professione si espliciti, la determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina spetta sempre allo Stato, nell'esercizio della propria competenza concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. L'attribuzione della materia « professioni » alla competenza concorrente tra Stato e regioni, prescinde, quindi, dal settore nel quale l'attività professionale si esplicita e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento dell'Unione europea.

Nella successiva sentenza n. 271 del 2009, si osserva poi che, in materia di professioni, la consolidata giurisprudenza della Corte è concorde nel ritenere che compete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio. Tali principi sono validi anche con riguardo alle professioni turistiche. Le norme regionali che istituiscono nuove figure professionali o introducono ulteriori requisiti per l'esercizio della professione eccedono quindi la competenza regionale in tema di professioni di cui all'articolo 117, terzo comma, violando il principio fondamentale che riserva allo Stato non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse.

Infine, sottolinea la Corte nella sentenza n. 355 del 2005, il legislatore regionale non può stabilire una limitazione degli ambiti territoriali per i quali sussiste l'abilitazione né prescrivere gli ambiti territoriali entro i

quali la professione può essere esercitata, giacché dette limitazioni comportano una lesione al principio della libera prestazione dei servizi, di cui all'articolo 40 del Trattato CE (ex articolo 49 Trattato CEE), e, dunque, la violazione del rispetto del vincolo comunitario di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, oltre che della libera concorrenza, la cui tutela rientra nella esclusiva competenza statale, ai sensi del medesimo articolo 117, secondo comma, lettera e).

Per le ragioni esposte, ritenendo che la professione di guida turistica sia di fondamentale e di preminente importanza per lo sviluppo culturale, sociale ed economico del nostro Paese, è stata presentata la presente proposta di legge.

La proposta di legge si compone di sette articoli.

L'articolo 1 reca la definizione di guida turistica. La definizione recepisce le moderne evoluzioni del concetto di turismo e di guida turistica, che attualmente si estende anche ai percorsi e agli itinerari paesaggistici, enogastronomici o letterari, fino a comprendere le tendenze attuali del « turismo esperienziale » o anche del turismo « digitale » *on line*. Il concetto di itinerario comprende non solo le visite museali e monumentali ma anche, a titolo esemplificativo, i percorsi enogastronomici e i beni immateriali, come aspetti innovativi e originali, frutto dell'evoluzione dei tempi.

L'articolo 2 prevede che all'esercizio della professione di guida turistica si acceda mediante il superamento di un esame nazionale di abilitazione, ferma restando la validità delle abilitazioni conseguite prima della data di entrata in vigore della nuova legge. L'esercizio della professione è subordinato all'iscrizione nell'Elenco nazionale delle guide turistiche, quale condizione per l'esercizio della professione, che può essere esercitata sull'intero territorio nazionale. L'esame nazionale di abilitazione, indetto annualmente, è uniforme per tutto il territorio nazionale e le regioni accertano il possesso dei requisiti per l'esercizio della professione di guida turistica rilasciando l'abilitazione.

L'articolo 3 disciplina i requisiti e le modalità per partecipare all'esame di abilitazione professionale indetto su base nazionale. Sono ammessi all'esame nazionale di abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica coloro che hanno conseguito una laurea triennale, magistrale o del vecchio ordinamento. I percorsi di laurea saranno specificamente individuati da un decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro della cultura, che stabilirà anche le modalità di accertamento del possesso delle competenze linguistiche, le modalità di svolgimento e organizzazione degli esami di abilitazione, la composizione della commissione esaminatrice ed i parametri dell'equo compenso. Con il medesimo decreto saranno individuate le classi di laurea magistrale o di laurea specialistica o del vecchio ordinamento (ad esempio archeologia, storia dell'arte, eccetera) per le quali l'esame nazionale di abilitazione viene svolto in forma ridotta rispetto al prescritto numero di prove (ad esempio con la sola prova orale) in modo da valorizzare le conoscenze e le competenze già acquisite durante il percorso di studi.

L'articolo 4 prevede l'istituzione di un Elenco nazionale delle guide turistiche, tenuto, gestito e aggiornato annualmente dal Ministero del turismo, in formato elettronico. All'Elenco nazionale delle guide turistiche sono iscritti coloro che hanno superato l'esame di abilitazione e coloro che hanno conseguito il titolo professionale in un altro Stato membro dell'Unione euro-

pea purché in possesso di una certificazione linguistica che attesti la conoscenza della lingua italiana con un livello minimo B2 del QCER, fatte salve le misure compensative richieste ai sensi di legge in attuazione della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali. Possono altresì chiedere l'iscrizione nell'Elenco nazionale delle guide turistiche coloro che risultano già abilitati.

L'articolo 5 disciplina il compenso delle guide turistiche iscritte nell'Elenco nazionale, nei rapporti professionali regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, di attività di guida turistica, in favore di imprese non rientranti nelle categorie delle microimprese o delle piccole o medie imprese, come definite nella raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003.

L'articolo 6 prevede il divieto di svolgere la professione di guida turistica senza l'abilitazione e l'iscrizione nell'Elenco nazionale nonché la relativa sanzione in caso di svolgimento dell'attività senza i predetti requisiti. Tale previsione deve essere però coordinata con quanto già previsto dall'articolo 9-bis del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in tema di professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali. È inoltre espressamente previsto che il divieto non si applichi agli addetti ai servizi educativi dei musei, nell'ambito delle attività oggetto dell'incarico professionale.

L'articolo 7 reca, infine, la clausola di invarianza finanziaria.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1.

#### *(Definizione di guida turistica)*

1. Ai fini della presente legge, per « guida turistica » si intende il professionista abilitato a illustrare, a persone singole o a gruppi di persone, nel corso di visite o di percorsi o di itinerari guidati, anche aventi finalità didattiche, i beni culturali e i beni paesaggistici, nonché altre attrattive di interesse turistico.

### Art. 2.

#### *(Accesso ed esercizio della professione di guida turistica)*

1. Ai fini dell'esercizio della professione di guida turistica è necessario aver superato con esito positivo l'esame nazionale di abilitazione professionale di cui all'articolo 3. Sono fatte salve le abilitazioni conseguite prima della data di entrata in vigore della presente legge.

2. Fatto salvo quanto previsto dal comma 1 del presente articolo, ai fini dell'esercizio della professione di guida turistica è necessaria l'iscrizione all'Elenco nazionale di cui all'articolo 4.

3. Le guide turistiche iscritte all'Elenco nazionale di cui all'articolo 4 possono esercitare la professione in tutto il territorio nazionale.

### Art. 3.

#### *(Esame nazionale di abilitazione professionale)*

1. Sono ammessi all'esame nazionale di abilitazione all'esercizio della professione di guida turistica coloro che hanno conseguito una laurea triennale, magistrale o del vecchio ordinamento, individuate dal decreto del Ministro del turismo di cui al comma 4.

2. L'esame nazionale di abilitazione, indetto annualmente, è uniforme per tutto il territorio nazionale.

3. Le regioni accertano il possesso dei requisiti per l'esercizio della professione di guida turistica e rilasciano l'abilitazione di cui all'articolo 2.

4. Con decreto del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro della cultura, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 17 agosto 1988, n. 400, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti le classi di laurea per l'accesso alla professione di guida turistica, le modalità di accertamento del possesso di competenze linguistiche almeno di livello B2 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER) in una lingua dell'Unione europea, le modalità di svolgimento e di organizzazione dell'esame di abilitazione, la composizione della commissione esaminatrice, i parametri dell'equo compenso di cui all'articolo 5 della presente legge e le classi di laurea magistrale o specialistica o del vecchio ordinamento che consentono lo svolgimento dell'esame nazionale di abilitazione in forma ridotta rispetto al prescritto numero di prove.

#### Art. 4.

##### *(Elenco nazionale delle guide turistiche)*

1. Presso il Ministero del turismo è istituito, in formato elettronico, l'Elenco nazionale delle guide turistiche, tenuto, gestito e aggiornato annualmente dal medesimo Ministero.

2. All'Elenco nazionale delle guide turistiche sono iscritti coloro che hanno superato con esito positivo l'esame nazionale di abilitazione.

3. Possono, altresì, essere iscritti all'Elenco nazionale delle guide turistiche coloro che hanno conseguito il titolo professionale in un altro Stato membro dell'Unione europea purché in possesso di una certificazione che attesti la conoscenza della lingua italiana almeno di livello B2 del

QCER, fatte salve le misure compensative richieste dalla legge in attuazione della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

4. Possono, inoltre, chiedere l'iscrizione all'Elenco nazionale delle guide turistiche coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, risultano già abilitati all'esercizio della professione di guida turistica ai sensi della legislazione vigente prima della citata data di entrata in vigore.

5. L'iscrizione all'Elenco nazionale delle guide turistiche comporta il rilascio di una tessera professionale di riconoscimento, uniforme per tutto il territorio nazionale.

6. Le guide turistiche hanno diritto all'ingresso gratuito ai siti culturali e paesaggistici individuati ai sensi degli articoli 10 e 131 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, appartenenti allo Stato, alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali.

7. Con apposite convenzioni, il Ministero del turismo può definire le condizioni di accesso delle guide turistiche ai siti non appartenenti ai soggetti di cui al comma 6.

#### Art. 5.

##### *(Equo compenso)*

1. Il compenso delle guide turistiche iscritte all'Elenco nazionale delle guide turistiche, nei rapporti professionali regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, dell'attività di guida turistica, in favore di imprese non rientranti nelle categorie delle microimprese o delle piccole o medie imprese, come definite dalla raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003, è stabilito dal presente articolo, con riferimento ai casi in cui le convenzioni sono predisposte unilateralmente dalle predette imprese.

2. Ai fini del presente articolo, si considera equo il compenso determinato nelle convenzioni di cui al comma 1 quando



risulta proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione di guida turistica e conforme ai parametri previsti dal decreto di cui all'articolo 3, comma 4.

3. Le convenzioni di cui al comma 1 si presumono predisposte unilateralmente dalle imprese, salva prova contraria.

4. Ai fini del presente articolo, si considerano vessatorie le clausole contenute nelle convenzioni di cui al comma 1 che determinano, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico della guida turistica. In particolare, si considerano vessatorie le clausole che consistono:

a) nella riserva al cliente della facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto;

b) nell'attribuzione al cliente della facoltà di rifiutare la stipulazione in forma scritta degli elementi essenziali del contratto;

c) nell'attribuzione al cliente della facoltà di pretendere prestazioni aggiuntive che la guida turistica deve eseguire a titolo gratuito;

d) nell'anticipazione delle spese dell'incarico a carico della guida turistica;

e) nella previsione di clausole che impongono alla guida turistica la rinuncia al rimborso delle spese direttamente connesse alla prestazione dell'attività professionale oggetto della convenzione;

f) nella previsione di termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data di ricevimento da parte del cliente della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente;

g) nella previsione che, in caso di una nuova convenzione sostitutiva di un'altra precedentemente stipulata con il medesimo cliente, la nuova disciplina sui compensi si applichi, se comporta compensi inferiori a quelli previsti nella precedente convenzione, anche agli incarichi in corso o, comunque, non ancora definiti o fatturati;



h) nella previsione che il compenso pattuito per l'incarico spetti solo in caso di sottoscrizione della convenzione.

5. Non costituiscono prova della specifica trattativa e approvazione di cui al comma 4 le dichiarazioni contenute nelle convenzioni che attestano genericamente l'avvenuto svolgimento delle trattative senza specifica indicazione delle modalità con le quali le medesime sono state svolte.

6. Le clausole considerate vessatorie ai sensi dei commi 4 e 5 sono nulle e il contratto rimane valido per il resto. La nullità opera solo a vantaggio della guida turistica.

7. Il giudice, accertate la non equità del compenso e la vessatorietà di una clausola ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo, dichiara la nullità della clausola e determina il compenso della guida turistica tenendo conto dei parametri previsti dal decreto di cui all'articolo 3, comma 4.

8. Per quanto non previsto dal presente articolo, alle convenzioni di cui al comma 1 si applicano le disposizioni del codice civile.

#### Art. 6.

##### *(Divieti e sanzioni)*

1. È fatto divieto a chiunque di svolgere la professione di guida turistica senza essere in possesso dell'abilitazione di cui all'articolo 3 e senza essere iscritto all'Elenco nazionale di cui all'articolo 4, fatto salvo e nei limiti di quanto previsto dall'articolo 9-bis del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. In caso di violazione dei divieti di cui al primo periodo, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 5.000.

2. Il divieto di cui al comma 1 non si applica agli addetti ai servizi educativi dei musei, nell'ambito delle attività oggetto dell'incarico professionale.

Art. 7.

*(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. All'attuazione delle disposizioni della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

PAGINA BIANCA



\*18PDL0144540\*