

## Professioni turistiche

Professioni turistiche e principi comunitari: si riaccende la «guerra delle guide»

Commissione CE - Parere motivato del 13 dicembre 2004 - Procedura di infrazione nei confronti della Repubblica Italiana ex art. 226 del Trattato istitutivo della Comunità europea

Parere motivato nei confronti della Repubblica italiana in forza dell'art. 226 del Trattato che istituisce la Comunità europea, concernente le restrizioni sproporzionate imposte dalla Repubblica italiana alla libera prestazione di servizi da parte di guide turistiche di altri Stati membri.

### 1. Procedura

In data 19 dicembre 2003 la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana una lettera di costituzione in mora (SG(2003)D/233683) cui la Repubblica italiana ha risposto in data 25 marzo 2004 (SG(2004)A/ 03390).

### 2. I fatti

Nella lettera di costituzione in mora del 19 dicembre 2003, la Commissione ha sostenuto che l'interpretazione data dalla Repubblica italiana all'eccezione riconosciuta dalla Corte di giustizia europea nella causa C- 180/89 riguardante i musei e i monumenti storici visitabili solo con una guida turistica specializzata, è sproporzionata e viola il principio della libera prestazione di servizi.

Omissis

### 4. Diritto comunitario

L'articolo 49 del Trattato CEE prescrive che le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione.

La Corte di giustizia ha statuito nella causa C-180/89 del 26 febbraio 1991 che l'Italia, subordinando 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 specializzata, al possesso di una licenza rilasciata dopo l'acquisizione di una determinata qualifica comprovata mediante il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'articolo 49 del Trattato.

#### 4.1. Norma generale

Nella causa sopracitata la Corte ha ricordato che gli Stati membri non possono subordinare l'esecuzione della prestazione di servizi nel loro territorio all'osservanza di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbero di ogni effetto utile le disposizioni destinate a garantire la libera prestazione di servizi.

La Corte ha affermato inoltre che la prescrizione del possesso di una determinata qualifica per le guide turistiche che viaggiano con un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro impedisce:

- 1) alle imprese di turismo di fornire tale prestazione tramite il proprio personale,
- 2) alle guide turistiche indipendenti di offrire i propri servizi a queste imprese nel corso di viaggi organizzati e
- 3) ai turisti che partecipano a tali viaggi organizzati di avvalersi a loro scelta delle prestazioni di cui è causa.

La Corte ha riconosciuto che l'interesse generale attinente alla tutela dei consumatori e del patrimonio storico ed artistico nazionale può costituire un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione della libera prestazione dei servizi di guida turistica.

Ciononostante essa ha concluso che la condizione di possedere una licenza imposta dallo Stato membro in cui il servizio è prestato è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito.

Secondo la Corte, la condizione del possesso di una licenza avrebbe l'effetto di ridurre il numero di guide turistiche idonee ad accompagnare i turisti in circuito chiuso, il che può indurre l'organizzatore di viaggi ad affidarsi a guide locali, occupate o stabilite nello Stato membro

in cui è fornita la prestazione. Tale conseguenza potrebbe presentare per i turisti l'inconveniente di non poter disporre di una guida che abbia familiarità con la loro lingua, con i loro interessi e con le loro aspettative specifiche. Inoltre la Corte ha giudicato che la pressione della concorrenza e la necessità di salvaguardare la propria reputazione professionale già obbligano le imprese a

DOCUMENTI.NORMATIVA COMUNITARIA  
DIRITTO DEL TURISMO N. 3/2005 281

di turismo a procedere a una selezione delle guide turistiche o a esercitare un controllo della qualità delle loro prestazioni e che tale circostanza può contribuire alla tutela dei consumatori ed alla conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, quando si tratti di visite guidate in luoghi diversi dai musei e dai monumenti storici che possono essere visitati solo con una guida specializzata.

Omissis

#### 5. Argomentazioni del governo italiano

Alla lettera di costituzione in mora del 19 dicembre 2003, il governo italiano ha risposto con lettera datata 19 marzo 2004. A suo parere il decreto del presidente della Repubblica in questione introduce una norma che influenza soltanto le modalità di fruizione di tali beni al fine di promuovere l'interesse generale attinente alla valorizzazione del patrimonio storico italiano e alla migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale italiano. Le persone che accompagnano un gruppo di turisti da un altro Stato membro in Italia possono, con il loro gruppo, accedere a ogni sito, compresi i «siti specifici», anche se non sono in possesso delle particolari qualifiche richieste dall'Italia. La restrizione prevista per tali «siti specifici» nel decreto del presidente della Repubblica in questione non riguarda l'accesso, bensì l'esercizio delle specifiche attività di «guida turistica», all'unico scopo di offrire la più ampia e approfondita conoscenza, visione e comprensione artistica e storica di ciascun bene. Riguardo alla proporzionalità della restrizione di governo italiano sostiene che la considerazione dei soli siti chiusi al pubblico non rispecchierebbe lo spirito della sentenza della Corte di giustizia tenuto conto delle peculiarità del patrimonio storico e artistico italiano e dell'evoluzione del concetto di «patrimonio culturale».

#### 6. Valutazione

Le argomentazioni presentate dal governo italiano non possono giustificare le dimensioni e la portata dell'«elenco» di siti specifici, comprendente 2540 siti, inclusi intere città e centri storici o siti liberamente accessibili al pubblico, per i motivi di cui in appresso.

6.1 Intere città e centri storici Come si evince dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, l'eccezione per i «siti specifici» va applicata in modo restrittivo. Le guide turistiche che accompagnano gruppi di turisti di uno Stato membro in visita in un altro Stato membro possono e devono essere autorizzate a fungere da guida per tali gruppi in tutti i siti diversi dai «siti specifici», senza essere in possesso della qualifica nazionale richiesta dallo Stato membro visitato. Tali siti specifici, per esempio musei o monumenti storici, sono accessibili ai visitatori esclusivamente quando questi sono accompagnati da una guida che ha ottenuto qualifiche specifiche complementari a quelle normalmente richieste per l'esercizio della professione di guida turistica.

L'interpretazione restrittiva dell'eccezione per i «siti specifici» riguarda soltanto i siti in cui la tutela del consumatore o del patrimonio culturale non è sufficientemente garantita nemmeno quando si tratti di un gruppo chiuso di turisti di un altro Stato membro accompagnato da una guida turistica di un altro Stato membro che abbia familiarità con la loro lingua, con i loro interessi e con le loro aspettative specifiche.

L'art. 2, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica in questione consente l'inclusione di intere città e centri storici nell'elenco dei siti che possono essere illustrati ai visitatori solo da guide abilitate. In particolare l'art. 2, comma 3, del decreto in questione fissa in termini molto ampi i criteri di selezione dei siti che richiedono l'intervento di una guida specializzata senza tener conto

dell'interpretazione restrittiva della Corte di giustizia. In effetti l'art. 2, comma 3, del decreto, facendo riferimento a beni ed aree di interesse archeologico, artistico e storico, consente l'inclusione di intere città e centri storici nell'elenco dei siti per i quali è richiesto l'intervento di una guida turistica specializzata.

Tenuto conto dell'interpretazione restrittiva della Corte, intere città o centri storici non possono per definizione essere considerati musei o monumenti storici visitabili solo con una guida specializzata. Non possono essere considerati come singoli musei o monumenti. Conformemente all'art. 2, comma 4, del decreto in questione tutti i siti italiani riconosciuti dall'Unesco come patrimonio dell'umanità sono automaticamente considerati siti che in forza dell'art. 2, comma 1, possono essere illustrati ai visitatori solo da guide specializzate. L'elenco del patrimonio mondiale pubblicato dall'Unesco comprende per l'Italia, ad esempio, i centri storici di Roma, Firenze, San Gimignano, Napoli, Siena, Pienza, Urbino, nonché le intere città di Venezia, Vicenza e Verona secondo l'interpretazione restrittiva della Corte nemmeno tali città possono per definizione essere considerate musei o monumenti storici. Secondo la formulazione della sentenza della Corte, l'eccezione può riguardare soltanto i musei o i monumenti storici, intendendo singoli siti e non aree estese quali un'intera città o un intero centro storico. Inoltre per intere città o per i centri storici la valorizzazione e la migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale possono essere garantite da informazioni fornite dai mezzi di comunicazione, da libri pertinenti o dalla stampa o da una guida turistica di un altro Stato membro che accompagna un gruppo chiuso di turisti di un altro Stato membro e che ha familiarità con la loro lingua, con i loro interessi e con le loro aspettative specifiche.

## 6.2 Musei e monumenti storici

Per quanto concerne la portata dell'eccezione in generale, la Corte non ha fornito una definizione specifica dei DOCUMENTI.NORMATIVA COMUNITARIA n 282 DIRITTO DEL TURISMO N. 3/2005 musei e dei monumenti storici che richiedono l'intervento di una guida specializzata. È evidente tuttavia che, come tutte le deroghe a una norma generale, tale eccezione è da interpretarsi in modo restrittivo. Un'interpretazione troppo ampia, comprendente molti o virtualmente tutti i musei e i monumenti storici, renderebbe in effetti ampiamente inefficace la libera prestazione dei servizi ed eluderebbe la sentenza della Corte che ha espressamente disatteso le argomentazioni italiane, in particolare in merito al patrimonio artistico e culturale. Conformemente al principio di proporzionalità, l'applicazione di norme nazionali ai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro deve essere idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo perseguito e non deve andare al di là di quanto necessario per il suo conseguimento (C-76/90 Saager contro Dennemeyer). In relazione all'eccezione riconosciuta dalla Corte le disposizioni devono essere parimenti appropriate e proporzionate in vista dell'obiettivo perseguito. Secondo la Corte l'eccezione doveva avere portata molto limitata e riferirsi esclusivamente a siti specifici «in cui normative nazionali impongono, a causa delle caratteristiche particolari di determinati luoghi, qualifiche specifiche e complementari a quelle richieste per il rilascio della licenza di guida turistica di cui trattasi nel presente ricorso». Si può quindi sostenere che l'eccezione deve avere portata limitata e applicarsi soltanto a luoghi specifici, come musei e monumenti che possono essere visitati soltanto da turisti accompagnati da una guida che, oltre alle qualifiche richieste per l'esercizio della professione di guida turistica, è in possesso di un'ulteriore qualifica specificamente connessa a quel particolare monumento o museo. Tale specifica qualifica potrebbe consistere in conoscenze locali del particolare sito in questione.

### 6.2.1 Libero accesso al pubblico

I luoghi aperti al pubblico sono normalmente quelli cui lo Stato membro in questione permette di accedere senza alcuna limitazione. Solitamente il pubblico in generale e i singoli turisti vi possono circolare liberamente senza essere accompagnati da alcuna guida e tanto meno da una guida specializzata. Il visitatore può sempre scegliere di avvalersi dei servizi di una guida. Informazioni sul luogo in questione possono essere disponibili gratuitamente o a pagamento.

In tali luoghi l'obiettivo della tutela dei consumatori e del patrimonio culturale è sufficientemente garantito da altri strumenti, diversi dall'accesso limitato o dalla presenza di una guida specializzata. Pur essendo possibile che il pubblico abbia necessità di accedere a tali luoghi per motivi diversi dal turismo o che esistano difficoltà pratiche alla limitazione dell'accesso dei turisti a tali luoghi (ad esempio, Venezia), l'interesse preminente del libero accesso comunque prevale e non è giustificabile l'adozione di disposizioni restrittive con specifico riguardo ai turisti accompagnati da una guida di un altro Stato membro. Non si può argomentare che tali luoghi diventino specifici e richiedano una tutela addizionale soltanto quando sono visitati da turisti che viaggiano in un gruppo chiuso in visita da un altro Stato membro accompagnati da una guida che ha familiarità con la loro lingua, con i loro interessi e con le loro aspettative specifiche.

Di conseguenza, in tali circostanze, la prescrizione di rivolgersi a una guida specializzata per coloro che intendono avvalersi dei servizi di una guida rappresenta una restrizione ingiustificata e sproporzionata. Se l'interesse da tutelare fosse sufficientemente rilevante per lo Stato membro in questione, le autorità procurerebbero che nessun visitatore circoli se non accompagnato da una guida. Ma così non è.

6.2.2 Musei e monumenti storici suscettibili di beneficiare dell'eccezione riconosciuta dalla Corte (siti specifici) In generale per siti specifici si intendono quei siti in cui le competenti autorità applicano controlli effettivi sul loro accesso nell'intento di assicurarsi che un visitatore possa circolare soltanto quando sia accompagnato da una guida specializzata. Questa restrizione all'accesso, fatta valere nei confronti di tutti i visitatori, è necessaria per garantire la valorizzazione di tale particolare sito, la migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale ed eventualmente la protezione del sito e del visitatore contro possibili rischi. In tali casi la fruizione di un museo o di un monumento specifico richiede spiegazioni molto dettagliate e specialistiche tali da giustificare la necessità dell'intervento di una guida specializzata. Per tali siti la valorizzazione del sito e la migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale non possono essere garantite da informazioni fornite dai mezzi di comunicazione, da libri pertinenti o dalla stampa o da una guida turistica di un altro Stato membro che accompagna un gruppo chiuso di turisti di un altro Stato membro e che ha familiarità con la loro lingua, con i loro interessi e con le loro aspettative specifiche.

## 7. Conclusioni

Secondo la sentenza della Corte l'eccezione ha solo una portata limitata. Nel caso dell'Italia è evidente che le dimensioni e la portata dell'«elenco» di siti specifici adottato, che comprende 2540 siti e che include in particolare automaticamente nella loro interezza tutte le città rientranti nell'elenco del patrimonio dell'umanità pubblicato dall'Unesco, altre città o centri storici o siti di libero accesso al pubblico, violano l'articolo 49 del trattato CE e svuotano di contenuto la pertinente sentenza della Corte contro l'Italia.

Ne consegue che l'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica del 13 dicembre 1995 deve essere modificato al fine di ridurre le dimensioni e la portata dell'elenco (Elenco dei siti che possono essere illustrati ai visitatori DOCUMENTI.NORMATIVA.COMUNITARIA

DIRITTO DEL TURISMO N. 3/2005 283tori solo da guide abilitate, decreto del Presidente della Repubblica 13 dicembre 1995) che individua tutti i siti che richiedono l'intervento di una guida turistica specializzata.

Per questi motivi

La Commissione delle comunità europee dopo aver posto la Repubblica italiana in condizione di presentare le sue osservazioni, con lettera del 19 dicembre 2003 (rif. SG(2003)D/233683), e alla luce della risposta del governo della Repubblica italiana del 19 marzo 2004 (rif. SG(2004)A/03390),

Emette il seguente parere motivato:

Ai sensi dell'articolo 226, primo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, la Repubblica italiana, mantenendo restrizioni sproporzionate alla libera prestazione di servizi da parte di guide turistiche degli altri Stati membri, è venuta meno agli obblighi incombenti in virtù dell'art. 49 del Trattato CE.

#### IL COMMENTO

di Luca Righi

Con l'avvio di una procedura di infrazione ex art. 226 del Trattato, la Commissione comunitaria ha riaperto nei confronti del nostro Paese la questione della legittimità della disciplina nazionale in materia di guide turistiche.

È dunque probabile che la Corte di Giustizia venga nuovamente chiamata, a distanza di quasi un quindicennio, a chiarire le ombre lasciate dalle proprie precedenti sentenze in materia dei primi anni Novanta, la cui ambiguità è in buona parte all'origine della periodica riemersione di quella «guerra delle guide» nella quale, dietro il dibattito giuridico sul rapporto tra normativa nazionale e principi comunitari di libera circolazione, appare evidente il conflitto di interessi esistente all'interno dello stesso ambito dell'Unione tra paesi «importatori» e paesi «esportatori» di turisti che, non a caso, tanto più si riaccende in periodi in cui la difficile congiuntura accentua la consapevolezza del valore del turismo come rilevante risorsa economica.

I precedenti: dalle sentenze della Corte di giustizia del 1991 sulle guide turistiche al D.P.R. 13 dicembre 1995

La questione del regime giuridico, dell'ambito e delle condizioni per l'esercizio della professione di guida turistica (1) sembra costituire uno dei punti irrisolti di più frequente «frizione» tra l'ordinamento nazionale e quello comunitario in materia turistica.

Essa, come noto, è infatti già stata oggetto nel corso degli anni Novanta, sia di pronunciamenti della Corte di Giustizia, che, a seguito degli stessi, di un ulteriore intervento della Commissione in relazione all'esecuzione, da parte italiana, dei principi sanciti dal giudice comunitario.

Dal primo punto di vista, con specifico riferimento all'Italia, la Corte di Giustizia era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità comunitaria della normativa italiana sulle guide turistiche, allora rappresentata dall'art. 11, legge quadro n. 217/1983 e dalla relativa normativa regionale di attuazione. In particolare, adita dalla Commissione ex art. (allora) 169 del Trattato nell'ambito per l'appunto di una procedura di infrazione da essa aperta nei confronti del nostro Paese, la Corte, con l'oramai ben nota sentenza del 26 febbraio 1991, in causa C-180/89 (2), aveva affermato che la disciplina nazionale fosse da ritenersi indebitamente restrittiva della libertà di circolazione dei servizi sancita dall'art. 59 del Trattato, nel momento in cui assoggettava l'esercizio dell'attività di guida turistica al possesso di una specifica abilitazione e all'iscrizione in un albo o elenco. Analoghe coeve sentenze erano state poi emanate anche nei confronti di Grecia e Francia (3) e successivamente della Spagna (4).

In tutte le pronunce (e particolarmente nelle prime tre emesse in pari data), il giudice comunitario aveva espresso l'avviso che le restrizioni ai principi di libera circolazione derivanti dalle discipline nazionali esaminate non fossero giustificate né da esigenze di tutela della qualità del servizio reso dalle guide nell'interesse dell'utente dello stesso, né da esigenze connesse alla necessità, nell'interesse dei singoli Stati membri, di tutelare la corretta diffusione della conoscenza del proprio

Note:

(1) Sulla professione di guida turistica nell'ordinamento italiano e sull'evoluzione della relativa disciplina v. Barbarito Marani Toro, *Guide e interpreti*, in Enc. dir., XIX, Milano, 1970, 993 ss.; Roddi, *Guide turistiche e interpreti*, in Dig. disc. pubbl., XI, Torino, 1997 ad vocem. Per un inquadramento della tematica nel contesto più ampio delle professioni turistiche, anche in ambito comunitario, v. Silingardi, *Le professioni turistiche: profili organizzatori nell'ordinamento interno e in quello comunitario*, in Riv. giur. circ. e trasp., 1993, 677 ss. Sia altresì consentito rinviare a tale proposito a Righi, *Professioni turistiche*, in Dig. disc. pubbl., XI, Torino, 1997, ad vocem, nonché *Le professioni turistiche*, in Franceschelli - Morandi, *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2003,

283 ss. Per un quadro dell'attuale situazione della disciplina delle professioni in genere e delle problematiche aperte in proposito con riferimento ai principi comunitari, v. Della Cananea (a cura di), *Professioni e concorrenza*, Milano, 2003.

(2) In Racc., 1991, I-709.

(3) Sent. 26 febbraio 1991 rispettivamente in causa C-198/89 (in Racc., 1991, I-735) e C-154/89 (in Racc., 1991, I-659).

(4) Sent. 22 marzo 1994, in causa C-375/92. DOCUMENTI.NORMATIVA COMUNITARIA n 284 DIRITTO DEL TURISMO N. 3/2005

patrimonio culturale. Le prime, infatti, secondo la Corte di Giustizia, sarebbero state sufficientemente garantite dagli effetti della concorrenza, che costringerebbe comunque gli operatori turistici ad elevare il livello dei servizi resi. Essa sarebbe stata anzi indebitamente limitata dalle richiamate discipline nazionali che avrebbero finito esclusivamente per penalizzare i consumatori, impedendo loro di scegliere liberamente una guida della stessa lingua madre e provenienza, come tale più consapevole dei loro specifici interessi e bisogni, favorendo invece impropriamente le «guide locali». Dal secondo punto di vista, poi, le sentenze - pur affrontando in modo quasi incidentale e certamente meno diffuso la questione - sembravano affidare la soluzione del problema alla possibilità - che il giudice comunitario lasciava aperta agli Stati membri - di selezionare «musei o monumenti storici visitabili solo con guide specializzate», in possesso dell'abilitazione rilasciata dalle amministrazioni nazionali competenti.

Le sentenze in esame suscitavano invero non poche perplessità sotto diversi punti di vista. In primo luogo, come già notato a suo tempo anche da chi scrive (5), emergeva innanzitutto il carattere eccessivamente semplicistico di certe affermazioni - tanto apodittiche da poter apparire frutto di una petizione di principio - circa gli effetti necessariamente «virtuosi» della concorrenza. A maggior ragione oggi, ad una rilettura delle pronunce effettuata a distanza di tempo, risulta poi criticabile il modo indubbiamente superficiale con cui la Corte aveva allora liquidato, risolvendola di fatto a favore degli interessi economici sottesi alla problematica in esame sostenuti dagli Stati «consumatori di turismo», la questione, posta dagli Stati convenuti (non a caso, facenti parte - Italia in testa - di quelli a maggiore e più significativa «offerta turistica»), della tutela del proprio patrimonio storico-artistico nazionale (6); tutela che implica anche una corretta diffusione della relativa conoscenza da parte di soggetti (come quelli esercitanti l'attività di guida turistica) di cui detti Stati possano aver previamente verificato l'effettiva preparazione. Da tale ultimo punto di vista, il fugace accenno delle pronunce alla possibilità che potessero essere individuati «musei e monumenti storici visitabili solo con guide specializzate», da un lato, risultava troppo generico per poter costituire, in assenza di ulteriori più precise indicazioni, la base esclusiva di una definitiva soluzione del conflitto tra i contrapposti interessi in gioco nella questione; dall'altro, con l'utilizzo di una terminologia ambigua ed impropria (come quella del riferimento ad una figura - quella della «guida specializzata» - invero non presente nelle normative dei vari Paesi membri), rischiava, come gli sviluppi successivi hanno confermato, di indurre una difficilmente districabile confusione tra attività professionali diverse tra loro. A tale ultimo proposito, in particolare, le sentenze del giudice comunitario sembravano in effetti basate sull'erroneo presupposto della configurazione della guida turistica come professionista naturalmente «migrante», che «si sposta con i turisti che accompagna in circuito chiuso» (7), durante un viaggio in cui essi si recano in gruppo al di fuori dei confini nazionali. In tal modo, tuttavia, la Corte mostrava di non aver affatto chiara la distinzione - ben presente invece nelle normative nazionali dei Paesi interessati - tra (per usare la terminologia italiana) (8) la «guida turistica» e l'«accompagnatore turistico». Essa non pareva infatti cogliere la peculiarità dell'attività della prima - identificabile nell'illustrazione e nell'interpretazione del patrimonio storico-artistico e naturale dei luoghi visitati - che veniva invece qualificata come un mero «accompagnamento professionale»; sia laddove veniva introdotta la figura della «guida turistica specializzata» non presente come tale nelle legislazioni nazionali.

Note:

(5) Sia consentito rinviare al breve commento alle sentenze presente in Chiti-Righi, *Il turismo nella dimensione comunitaria e nazionale*, in *Quinto Rapporto sul Turismo Italiano* (a cura del Ministero del Turismo e dello Spettacolo), Milano, 1993, in part. 391-395.

(6) Non può sottacersi il fatto che, al di là della questione giuridica, la questione delle condizioni di esercizio dell'attività di guida turistica costituisce uno dei terreni di scontro tra le due «categorie» di Paesi membri indicati nel testo. Le iniziative degli organi comunitari in proposito nei confronti dei Paesi (come l'Italia, la Francia, la Spagna e la Grecia) che maggiormente attirano i flussi turistici per il loro patrimonio storico-culturale ed ambientale e che comprensibilmente sono portati a proteggere lo stesso, anche come fonte di ricchezza per le proprie economie, risultano non a caso quasi sempre indotte da segnalazioni e censure di operatori turistici e/o loro associazioni appartenenti ai Paesi «esportatori» di turisti (Germania e Gran Bretagna in testa). Questi (per motivi altrettanto comprensibili) spingono per la massima «liberalizzazione» del mercato dei relativi servizi, sia (i «tour operators») per risparmiare sui costi degli stessi, sia (talune categorie di professionisti operanti nel settore turistico solo apparentemente simili alle «guide turistiche», come i c.d. «accompagnatori» o «guide accompagnatrici») per conquistare nuovi spazi a scapito delle guide turistiche. Che dietro la «guerra delle guide» vi sia lo scontro segnalato era stato espressamente ammesso nel 2000 dalla stessa Commissione nella sua «Relazione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione della direttiva n. 92/51/CEE» relativa al riconoscimento dei titoli di formazione professionale (cfr. doc. COM(2000) 17 def., del 3 febbraio 2000, reperibile sul sito [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)). In essa si sottolineava come «la discussione in termini giuridici non può nascondere gli interessi di tipo economico o commerciale in gioco che devono affrontare gli operatori turistici dei Paesi piuttosto "esportatori" di turisti. L'evoluzione delle tendenze della domanda turistica fa apparire un interesse crescente per prodotti turistici che comportano un elemento culturale, che si basa su un'interpretazione del patrimonio culturale dei Paesi visitati che spetta tradizionalmente alle guide turistiche dei Paesi piuttosto "importatori" di turisti» (doc. cit., § 287).

(7) A tale ipotesi si riferivano le sentenze in esame.

(8) Il problema della confusione indotta dalla terminologia usata nei vari Paesi e nelle diverse lingue è effettivo ed è certamente una delle cause del fraintendimento (incolpevole o indotto che sia) che sembra caratterizzare le sentenze della Corte di Giustizia. Si pensi che il tedesco *Reiseleiter*, come il corrispondente termine inglese *tour leader* o *tour manager*, mentre si prestano ad essere letteralmente tradotti in italiano proprio con il termine «guida turistica», in realtà designano, per ciò che riguarda la tipologia di attività svolta, il professionista che si limita ad accompagnare i turisti durante il viaggio, assistendoli nelle incombenze relative, curando che lo stesso si svolga secondo il programma previsto dall'organizzatore e fornendo informazioni di tipo meramente pratico sui luoghi visitati; ciò che costituisce in Italia e in Francia l'ambito della ben diversa professione indicata con il termine rispettivamente di «accompagnatore turistico» e di «accompagnateur».

n DOCUMENTI.NORMATIVA COMUNITARIA

DIRITTO DL TURISMO N. 3/2005 285

Successivamente all'intervento della Corte di Giustizia, proprio questo aspetto della necessità di chiarire sul punto l'ambiguità lasciata dalle pronunce in esame e meglio acquisire a livello comunitario la distinzione gli ambiti solo apparentemente coincidenti delle diverse professioni turistiche coinvolte, era risultato cruciale nella definizione, frutto di un faticoso compromesso raggiunto tra Autorità nazionali e Commissione, delle misure necessarie che le prime avrebbero dovuto adottare per assicurare l'esecuzione delle statuizioni di condanna pronunciate.

Le nuove procedure di infrazione aperte in proposito a norma dell'art. 228 del Trattato CE dalla Commissione per mancata esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia nei confronti in particolare dell'Italia (9) e della Francia, erano state infine archiviate proprio sulla

base, in primo luogo, del riconoscimento da parte dell'organo comunitario del fatto che molta parte delle contestazioni sollevate si basavano sulla confusione tra «due professioni diverse ma complementari: le guide turistiche (tour guides; Reiseleiter) e gli accompagnatori (tour manager; Reiseleiter)» (10); in secondo luogo, per ciò che riguardava specificamente il nostro Paese, sull'apparentemente raggiunta convinzione circa la riconosciuta sufficienza e congruità, quale misura di attuazione del pronunciamento della Corte di Giustizia, dell'adozione del D.P.R. 13 novembre 1995 (11). Con esso si prevedeva che fossero le Regioni, d'intesa con le competenti Sovrintendenze, ad individuare i siti «che possono essere illustrati solo da guide specializzate che, in possesso dei requisiti di cui all'art. 11, L. 17 maggio 1983, n. 217, abbiano conseguito specifica abilitazione in relazione ai siti oggetto di guida turistica» e che tra di essi comunque rientrassero «quelli riconosciuti dall'Unesco quale patrimonio dell'umanità».

La posizione odierna della Commissione La questione sembrava dunque, per ciò che riguarda l'Italia, definitivamente superata sino a quando, pur a normativa nazionale assolutamente invariata, sulle segnalazioni e pressioni provenienti da più parti (12), la Commissione, con lettera di costituzione in mora del 19 novembre 2003 (SG(2003)D/233683), ha avviato nei confronti della Repubblica Italiana una nuova procedura di infrazione ex art. 226 del Trattato Istitutivo CE in relazione alla presunta violazione da parte dello Stato membro dei principi di libera circolazione delle persone e di libera prestazione dei servizi derivante, ad avviso della Commissione medesima, dalle indebite e sproporzionate restrizioni imposte dalla normativa nazionale italiana in materia di esercizio dell'attività di guida turistica. A seguito delle osservazioni inviate dalla Repubblica italiana (13), la Commissione, evidentemente non ritenendo le stesse idonee a giustificare un'immediata archiviazione del procedimento, ha emanato in data 13 ottobre 2004 il parere motivato in commento, a firma del membro Commissario Frits Bolkenstein, con il quale ha espresso l'avviso che l'Italia, «mantenendo restrizioni sproporzionate alla libera prestazione dei servizi da parte di guide turistiche degli altri Stati membri, è venuta meno agli obblighi incombenti in virtù dell'art. 49 del Trattato C.E.» ed ha formalmente invitato il nostro Paese, in applicazione dell'art. 226, comma 3, del Trattato stesso, ad «adottare le misure necessarie per conformarsi al presente parere motivato entro due mesi a decorrere dalla sua notifica», sotto pena, in difetto, di deferire lo Stato membro alla Corte di Giustizia.

La lettura del parere motivato evidenzia come i presupposti di fatto e normativi, nonché le stesse argomentazioni ivi esposte siano in realtà in grandissima parte del tutto analoghi a quelli di cui alla già citata precedente procedura di infrazione, avviata nel 1995 sullo stesso tema e - come si è visto - archiviata nel 1999. La circostanza potrebbe legittimamente indurre a qualche riflessione sulle effettive finalità dell'iniziativa intrapresa

Note:

(9) La procedura nei confronti dell'Italia era stata aperta nel 1995 (Rif. 87/0071) e chiusa, dopo un fitto scambio di documentazione e di corrispondenza tra il Governo italiano e la Commissione, in data 1 luglio 1999.

(10) Così, a testimonianza della «presa di coscienza» della questione si esprimeva la stessa Commissione nel «Documento di lavoro sulla questione delle guide turistiche» del 3 maggio 1997 (SEC(97) 837 def.). Lo stesso Documento prendeva atto del fatto che i servizi della Commissione avevano recentemente «preso conoscenza» della definizione di «guida turistica» elaborata dalla «World Federation of Tourist Guide Lecturers sul quale la F.E.G. (Fédération Européenne des Associations de Guides Touristiques) ha dato il proprio accordo», secondo la quale è considerata guida turistica «la persona qualificata che: a) possiede una licenza rilasciata o riconosciuta da un'autorità competente, oppure b) nel caso in cui la legislazione nazionale non preveda tale licenza ha seguito una formazione di guida turistica sancita dal conseguimento di una qualifica riconosciuta dall'istanza locale, regionale o nazionale, e che guida visitatori in un paese, o regione di un paese, per fornire loro informazioni e delucidazioni su storia, archeologia, monumenti e opere d'arte, sviluppo culturale, bellezze naturali, località d'interesse e, in generale, su qualsiasi altra materia relativa alla promozione del turismo».

(11) D.P.R. 13 dicembre 1995, Atto di indirizzo e coordinamento in materia di guide turistiche, in G.U., 28 febbraio 1996, n. 49.

(12) Pare peraltro che le segnalazioni provengano principalmente ancora una volta da associazioni di tour operators e di professionisti diversi dalle guide turistiche. Come è emerso dalle reazioni e commenti riportati da organi di stampa alla nuova iniziativa della Commissione (v. ad es. le dichiarazioni del Presidente dell'E.T.O.A. - European Association of Tour Operators - riportate su Italia Oggi del 9 novembre 2004, oppure i commenti apparsi sul sito [www.iatm.co.uk](http://www.iatm.co.uk), sito ufficiale della I.A.T.M. - International Association of Tour Managers) sembra confermato che le presunte violazioni dei principi comunitari relativi alle guide turistiche perpetrate dall'Italia, siano lamentate non tanto dalle guide turistiche appartenenti ad altri Paesi membri, ma appunto da tour operators o da «accompagnatori». Il che fa riemergere di per sé il dubbio che la questione giuridica delle guide turistiche celi (o quanto meno sia fortemente influenzata in realtà da) problematiche di altro tipo, non riguardanti a stretto rigore ostacoli frapposti dalla normativa italiana alle guide turistiche di altri Paesi membri che accompagnino turisti in Italia, ma semmai ostacoli che dalla normativa in materia di guide derivano ad altri soggetti e categorie che aspirano ad «erodere» o limitare lo spazio riservato alle guide turistiche. L'Italia è ovviamente il terreno privilegiato di questo conflitto di interessi per la riconosciuta «primazia» tra i Paesi a grande «offerta turistica».

(13) Con nota del 25 marzo 2004 (SG(2004)A/03390). DOCUMENTI.NORMATIVA COMUNITARIA n 286 DIRITTO DEL TURISMO N. 3/2005

dalla Commissione, nonché sulla rilevanza a tale scopo delle nuove «informazioni fattuali e considerazioni» - invero non emergenti, almeno in quanto «nuove», dal parere motivato di cui si discute - che giustificherebbero quella che di fatto è la riapertura di una questione che - nell'identica situazione fattuale e normativa oggi esistente, sia a livello comunitario che nazionale - la Commissione aveva ritenuto fosse stata sufficientemente chiarita e giustificata dal Governo italiano (14). La base di partenza delle censure della Commissione è infatti ancora una volta costituita dalle sentenze del 1991 della Corte di Giustizia. Basandosi sui principi affermati da tali sentenze ed in asserita applicazione degli stessi, la

Commissione osserva, in sintesi:

a) che costituisce principio generale, affermato dalla Corte di Giustizia nella citata sentenza del 1991 che «l'Italia, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che accompagna un gruppo di turisti proveniente da altro Stato membro ... al possesso di una licenza rilasciata dopo l'acquisizione di una determinata qualifica comprovata mediante il superamento di un esame, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 49 del Trattato», trattandosi di misura «sproporzionata» rispetto allo scopo perseguito che sarebbe identificabile con «l'interesse generale alla tutela dei consumatori e del patrimonio storico ed artistico nazionale»;

b) che, rispetto a tale principio generale dal quale deriva l'impossibilità per lo Stato membro di «imporre alle guide provenienti da un altro Stato membro ... di seguire una formazione nazionale nell'intento di ottenere una licenza o un permesso nazionale», la stessa Corte comunitaria ha comunque riconosciuto «un'eccezione ... con riguardo alle visite guidate in “musei o monumenti storici che richiedono l'intervento di una guida specializzata”»; c) che, pur in relazione alla richiamata e riconosciuta eccezione, l'attuale normativa vigente in Italia (ed in particolare l'art. 2, commi 3 e 4, D.P.R. 13 dicembre 1995), nel momento in cui individuerrebbe «in termini molto ampi i criteri di selezione dei siti» che richiedono l'intervento di una «guida specializzata» (ovvero di una guida in possesso di un'abilitazione nazionale per lo svolgimento dell'attività professionale in relazione a quei siti), tanto da farvi rientrare tutti i siti dichiarati patrimonio dell'umanità dall'UNESCO, tra i quali sono indicati i centri storici di talune città, ovvero intere città (15), si porrebbe in contrasto con l'«interpretazione restrittiva» derivante dai pronunciamenti della Corte;

d) che, in particolare, il riferimento fatto da quest'ultima, al fine di delimitare l'ambito dell'eccezione al principio generale, a «musei o monumenti storici che richiedono l'intervento di una guida specializzata» dovrebbe intendersi come indicante «singoli siti o monumenti» e non «aree estese quali una città o un intero centro storico», visto che, per queste ultime ipotesi, la migliore divulgazione delle conoscenze sul patrimonio culturale potrebbero essere garantire adeguatamente «da informazioni fornite dai mezzi di comunicazione, da libri pertinenti o dalla stampa o da una guida turistica di un altro Stato membro che accompagna un gruppo chiuso di turisti di un altro Stato membro e che ha familiarità con la loro lingua, con i loro interessi e con le loro aspettative specifiche»;

e) che, infine e conclusivamente, per «siti specifici [ai quali soltanto si dovrebbe applicare l'eccezione di cui si è detto] si intendono quei siti cui le competenti autorità applicano controlli effettivi sul loro accesso nell'intento di assicurarsi che un visitatore possa circolare soltanto quando sia accompagnato da una guida specializzata». Considerazioni critiche: l'ambito della professione di guida turistica e la ricomparsa della confusione tra «guide» e «accompagnatori»

Le conclusioni cui giunge la Commissione nel parere motivato in esame non appaiono in realtà pienamente convincenti. Esse anzi appaiono frutto, ad un'attenta analisi, di una certa qual «forzatura estremista» dei principi esposti dalle pronunce della Corte di Giustizia sopra citate e - successivamente alle stesse - dell'interpretazione ad essi attribuita dalla stessa Commissione negli anni precedenti.

Prima ancora tuttavia di entrare nel dettaglio delle possibili considerazioni critiche nei confronti delle tesi assunte dalla Commissione appare opportuno tornare nuovamente su alcuni aspetti relativi alla definizione ed alle caratteristiche della professione di guida turistica, così come intesa non solo in Italia, ma anche in numerosi altri Paesi membri dell'Unione ove la professione è normativamente regolata. Affrontare, sia pur brevemente, questo argomento in via preliminare è indispensabile perché, come si è visto - proprio a partire dalle stesse sentenze della Corte di Giustizia - è da ritenersi che i reiterati dubbi di legittimità comunitaria periodicamente avanzati nei confronti delle norme nazionali che la disciplinano in Italia si basino spesso - volutamente o meno - sulla confusione tra l'attività di guida turistica e quella - apparentemente simile, ma in realtà profondamente diversa - di altre professioni operanti nel settore turistico, prima fra tutte quella dei meri «accompagnatori». Quando si parla di «guida turistica», si fa riferimento ad un professionista la cui attività consiste nell'accom-

Note:

(14) Tale avviso, peraltro, era stato anche successivamente e più volte ribadito, a fronte di interrogazioni presentate da parlamentari europei, dallo stesso Commissario Bolkenstein, oggi firmatario del parere motivato in commento: cfr., ad es., la risposta fornita da quest'ultimo all'interrogazione del deputato R. Evans in data 13 aprile 2000 (in G.U.C.E., C-374E/182 del 28 novembre 2000), ove lo stesso affermava che, dopo i pronunciamenti della Corte di Giustizia, «la Commissione ha esaminato con attenzione la legislazione adottata dagli Stati membri [tra cui specificamente l'Italia: trattasi - come vedremo meglio - della stessa legislazione ancor oggi vigente] ed ha concluso che, alla luce dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, essa è compatibile con la legislazione comunitaria».

(15) Come nel caso di Venezia, Vicenza e Verona. n DOCUMENTI.NORMATIVA COMUNITARIA DIRITTO DEL TURISMO N. 3/2005 287

pagnare persone singole o gruppi nella visita ad un Paese o ad un luogo al fine specifico di illustrarne le attrattive storiche, artistiche, monumentali, paesaggistiche e naturali e diffonderne in tal modo la corretta conoscenza e diffusione. La peculiarità dell'attività professionale, dunque, sta non solo e non tanto nell'«accompagnamento» delle persone nella visita, quanto nel fatto che

tale accompagnamento e' effettuato (e richiesto) allo scopo specifico di consentire all'utente di acquisire un'approfondita e corretta conoscenza dei luoghi oggetto della visita dal punto di vista (per usare un termine generale) «storico-artistico-culturale». In tal senso, la guida turistica svolge una funzione rilevante non solo per gli interessi degli utenti dei servizi da esso resi, ma strettamente connessa con l'interesse pubblico primario del Paese visitato alla tutela del proprio patrimonio culturale, complessivamente inteso nell'integrazione tra il frutto dell'opera dell'uomo ed il contesto paesaggistico ed ambientale in cui essa si inserisce, sotto il profilo della valorizzazione del medesimo e della diffusione di una sua corretta ed approfondita conoscenza, effettivamente rispettosa delle sue caratteristiche peculiari. Tale circostanza spiega e giustifica il fatto che in molti Paesi membri, soprattutto quelli che - come l'Italia - possiedono il piu' ampio e diffuso numero di beni e siti culturali, la professione sia oggetto di una regolamentazione che, da un lato, assoggetta lo svolgimento della stessa alla verifica da parte delle Autorita' pubbliche competenti in materia (tramite lo svolgimento di prove di abilitazione e/o la richiesta di specifici titoli di studio e/o la frequenza di appositi corsi anche di livello universitario) dell'effettiva qualificazione del prestatore per i profili menzionati e per quelli connessi (16); dall'altro, la circostanza che - contrariamente al quadro che talvolta sembra trasparire da certe prese di posizione anche in ambito comunitario - la guida turistica non e' affatto, in linea di principio, un professionista «migrante». Bisogna infatti considerare che, per svolgere la peculiare funzione, caratterizzata da rilevanti connessioni con il pubblico interesse, in cui consiste il proprium della professione in esame, la preparazione suddetta deve essere approfondita e specifica in relazione al territorio ove la professione si svolge. Appare altresì evidente che nessuno meglio di un soggetto legato ad un determinato territorio puo' aiutare a comprendere e ad interpretare i valori culturali propri dello stesso (17). Da quanto sopra deriva che la guida turistica non e' una professione - come talvolta sembra essere descritta a livello degli organi comunitari - cui e' necessariamente connaturato lo «spostamento» da un Paese all'altro. Questo certamente non nel senso che la guida turistica debba essere necessariamente nazionale o addirittura locale, il che contrasterebbe con i principi comunitari in tema di libero stabilimento; ma nel senso che le conoscenze di cui e' in possesso la guida turistica e che essa diffonde ai turisti «accompagnati» sono necessariamente e strettamente legate ad un determinato ambito territoriale. Ambito la cui estensione e' tanto piu' ristretta quanto piu' - come nel caso dell'Italia - il territorio si caratterizzi per un'assai rilevante ricchezza e varieta' del patrimonio storico-artistico-culturale. In tal senso e proprio in virtu' di tali obiettive e giustificate esigenze, la normativa italiana (analogamente a quella degli altri Paesi che hanno una similare disciplina) prevede che l'abilitazione all'esercizio dell'attivita' professionale di cui trattasi copra un determinato ambito territoriale, ferma restando la possibilita' del professionista di ampliare lo stesso, dimostrando, attraverso il superamento di ulteriori prove di qualificazione, l'acquisizione delle relative necessarie conoscenze.

L'attivita' professionale della «guida turistica» e' dunque, per quanto sopra, nettamente distinta e diversa da quella svolta dai c.d. «accompagnatori», ovvero (al di la' della denominazione che, ovviamente, varia nell'ambito delle discipline nazionali in ambito comunitario e che, come gia' notato, puo' aver contribuito alla permanente confusione che ancora riemerge in ambito comunitario sul punto) di coloro il cui compito e' invece limitato all'accompagnamento di persone singole o gruppi in viaggio, con lo scopo precipuo di fornire agli stessi assistenza pratica necessaria, soddisfacendone le esigenze durante il viaggio e di supportare gli stessi, eventualmente fornendo elementi di base significativi sui luoghi visitati. In questo caso, si tratta effettivamente di un professionista «migrante» per definizione, che, rispetto alla «guida turistica», svolge una funzione diversa, di tipo essenzialmente «pratico», nell'esclusivo interesse degli utenti dei propri servizi ed affatto connessa alle esigenze di pubblico interesse alla tutela ed alla corretta diffusione del patrimonio storico-artistico-culturale dei luoghi visitati. Anche laddove l'accompagnatore fornisca notizie «di interesse turistico» sui luoghi visitati, esse avranno infatti ad oggetto profili maggiormente legati all'attualita' ed al presente, piu' che alla storia ed al passato,

per le quali si richiede un livello di conoscenza maggiormente superficiale e di tipo (per così dire) «generalista», rispetto a quello approfondito e «specialistico» proprio della guida turistica.

La distinzione tra le due diverse attività professionali è stata del resto sancita e riconosciuta anche a livello comunitario:

a) sotto il profilo della normativa sul diritto di stabilimento e libera circolazione in relazione alle misure in

Note:

(16) Come ad esempio l'approfondita conoscenza della/e lingua/e straniera nella/e quale/i si intende esercitare la professione.

(17) Cfr. il documento ICOMOS «International Cultural Tourism Charter» approvato nell'Ottobre 1999 dalla 118 Assemblea Generale a Città del Messico. All'interno del principio n. 5 ivi contenuto («Les activités de tourisme et de protection du patrimoine doivent bénéficier aux communautés d'accueil») par. 5.4. del documento si legge che «Les programmes de développement touristique du patrimoine doivent encourager la formation et l'emploi de guides et d'interprètes de sites issus des communautés d'accueil afin de favoriser les savoir-faire de populations locales pour présenter et interpréter leurs valeurs culturelles propres».

DOCUMENTI.NORMATIVA COMUNITARIA n  
288 DIRITTO DEL TURISMO N. 3/2005

tema di mutuo riconoscimento della formazione. Le direttive 75/368/CEE e 82/470/CEE, infatti, laddove riguardano la «guida accompagnatrice» e l'«interprete», espressamente escludono dalla propria disciplina la «guida turistica», la quale è invece contemplata nell'ambito della direttiva 92/51/CEE (relativa ad un «secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale »);

b) dalla Commissione, la quale ha più volte avuto occasione di sottolineare la netta distinzione tra le due diverse tipologie di attività professionali nel già citato «Documento di lavoro sulla questione delle guide turistiche» (18). La distinzione è stata ribadita anche in occasione della «Relazione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione della direttiva 92/51/CEE» (19), osservando come la stessa sia anche alla base delle sentenze della Corte di Giustizia e comporti che il profilo degli «accompagnatori di viaggio non deve essere confuso con quello di guida» (20). È stato anzi significativamente sottolineato che la «volontà di certe associazioni professionali, non tanto di garantire la libera prestazione di servizi degli accompagnatori che agiscono in quanto tali ... ma piuttosto di avere accesso ad una professione diversa rappresenta una questione che, evidentemente, va oltre le garanzie previste dall'attuale diritto comunitario in vigore», giacché «l'obbligo per gli Stati membri di riconoscere le qualifiche acquisite in un altro Stato membro ... [non implica] per lo Stato ospitante un obbligo di riconoscere nonostante l'assenza di qualifiche» (21);

c) dalla stessa Corte di Giustizia nelle più volte richiamate sentenze, le quali, pur nell'ambito di una terminologia poco appropriata e talvolta ambigua, hanno comunque sancito la legittimità della sussistenza nelle legislazioni nazionali di un profilo professionale di «guida specializzata», cui sia riservato, previo superamento di prove di abilitazione disciplinate dall'autorità nazionale, l'esercizio dell'attività professionale in relazione ad ambiti determinati, connessi all'esigenza imperativa di interesse generale alla valorizzazione del patrimonio storicoartistico-culturale dello Stato membro.

Segue: gli elenchi dei beni «visitabili solo con guide specializzate» ed il principio di proporzionalità comunitario. Un contrasto solo apparente?

In effetti, come la stessa Commissione ricorda e riconosce anche nel parere motivato in esame, la Corte di Giustizia, pur quale eccezione al principio generale affermato, secondo cui contrasterebbe con l'art. 59 del Trattato una normativa nazionale che subordini la prestazione

di servizi di guide turistiche che «accompagnano un gruppo di turisti provenienti da altro Stato membro» al possesso di un titolo di abilitazione rilasciato dalle autorità amministrative del Paese visitato in esito al superamento di un esame, ha tuttavia chiaramente sancito la legittimità di previsione di tal fatta quando l'attività professionale debba essere svolta in relazione a «musei o monumenti storici visitabili soltanto con guide professionali specializzate in possesso di un permesso di esercitare l'attività che presuppone l'acquisizione di una formazione determinata sanzionata con un diploma».

In tali casi, a legittimare l'eccezione al principio generale starebbe, secondo la Corte, «l'interesse generale dello Stato membro attinente alla valorizzazione del patrimonio storico ed alla migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico e culturale di un Paese» che può costituire, secondo il Trattato, «un'esigenza imperativa che giustifica una restrizione alla libera prestazione dei servizi» (22). L'interesse - per usare esattamente i termini della sentenza del 26 febbraio 1991 - di un «apprezzamento adeguato dei luoghi e degli oggetti di interesse storico» e di «garantire la più ampia diffusione della conoscenza del patrimonio artistico e culturale di uno Stato membro» sono dunque al tempo stesso il motivo, ma anche l'ambito dell'eccezione affermata dal giudice comunitario in subiecta materia.

La valutazione di quali siano i «luoghi» e gli «oggetti» da assoggettarsi alla richiamata eccezione, in quanto testimonianza del «patrimonio artistico e culturale di uno Stato membro», spetta «soprattutto allo Stato membro interessato, poiché le autorità nazionali sono quelle più competenti per valutare l'interesse storico, culturale ed artistico» (23). L'affermazione è coerente con il principio generale di sussidiarietà, il quale consente all'Unione di intervenire semmai al fine di verificare, con un giudizio di ragionevolezza estrinseca, se la valutazione effettuata dallo Stato membro sia o meno sostenibile in termini di proporzionalità rispetto al fine perseguito ed alla necessità comunque di non privare sostanzialmente di contenuto il pronunciamento della Corte di Giustizia.

Orbene, proprio in applicazione delle sopra richiamate «linee-guida», peraltro espressamente affermate e

Note:

(18) Doc. SEC(97) 837 def. 13 maggio 1997. Cfr. in particolare par. 4.1.

(19) Doc. COM(2000) 17 definitivo del 3 febbraio 2000.

(20) Cfr. anche la Comunicazione relativa alla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale tra gli Stati membri, settore Turismo, in GUCE, C-320 del 7 novembre 1992.

(21) Cfr. par. 281 e 293 del Documento del 3 febbraio 2000. Ad ulteriore rafforzamento della distinzione ed a riconoscimento di quanto sopra detto circa il fatto che la «guida turistica» non è affatto, al contrario dell'«accompagnatore», un professionista «migrante», nel par. 283 del Documento in esame, la Commissione afferma che la «situazione più frequente», a parte quella ovviamente della guida turistica nazionale, è quella della guida turistica di diversa nazionalità «che desidera insediarsi nello Stato ospitante per accogliere regolarmente i turisti al loro arrivo, guidarli in occasione del loro circuito e che resti nello Stato ospitante dopo il ritorno nel loro Stato di provenienza», mentre «normalmente è l'accompagnatore che accompagna il gruppo e fa il viaggio andata e ritorno con il gruppo». (22) Così si esprime la stessa Commissione, riassumendo efficacemente il pensiero della Corte di Giustizia, nel Documento di lavoro del 13 marzo 1997 già citato nella precedente nota 6.

(23) Così il Commissario Bolkenstein, oggi firmatario del parere motivato di cui qui si discute, nella risposta data il 13 aprile 2000 all'interrogazione del parlamentare R. Evans (in GUCE, 28 dicembre 2000, C, 374E/181). n DOCUMENTI.NORMATIVA COMUNITARIA

DIRITTO DEL TURISMO N. 3/2005 289

condivise dalla Commissione nello stesso parere motivato, le conclusioni cui essa giunge nel medesimo appaiono criticabili, nel momento in cui finiscono, a ben vedere, per forzare eccessivamente sia la lettera che lo spirito.

Va innanzitutto sottolineato che il richiamo al principio della proporzionalità come criterio per la verifica della «sostenibilità comunitaria», nel contesto della sussidiarietà che regola i rapporti tra l'ordinamento comunitario e quelli nazionali, la cui valenza primaria nell'ordinamento comunitario è incontestabile, sembra tuttavia essere applicato dalla Commissione in modo non perfettamente conforme alla sua stessa natura e significato.

Cio' nel tentativo - che rischia dunque di apparire preconstituito - di giungere per l'Italia ad una delimitazione più restrittiva di quanto effettivamente emerge dalle pronunce del giudice comunitario nell'ambito dell'eccezione consentita dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in merito ai siti nei quali è «comunitariamente legittimo» riservare l'esercizio dell'attività di guida turistica alle sole «guide specializzate» in possesso di abilitazione rilasciata dallo Stato nazionale visitato.

In proposito, come già osservato dal Governo italiano nella lettera di osservazioni del 19 marzo 2004, a seguito della messa in mora, diversamente da quanto invece sostenuto dalla Commissione, nessuna normativa nazionale del nostro Paese vieta in alcun sito l'accesso a guide e/o accompagnatori appartenenti a Paesi stranieri (non solo comunitari), essendo l'oggetto della limitazione di cui si parla attinente semmai all'esercizio delle specifiche attività (come sopra descritte ed identificate essenzialmente con l'«illustrazione» del sito) di «guida turistica» (o «guida turistica specializzata» che dir si voglia). Tanto premesso, è insito nello stesso concetto di proporzionalità che essa implichi un giudizio di tipo comparativo da esprimersi in termini «relativi» e non «assoluti». Nel caso di specie, ciò comporterebbe che la valutazione da effettuarsi circa la «sproporzione» o meno tra l'ampiezza in concreto del limite imposto dalla normativa nazionale in relazione ai siti ove l'esercizio dell'attività propria delle guide turistiche (24) è riservata e l'interesse tutelato dello Stato nazionale alla corretta diffusione della conoscenza del proprio patrimonio culturale debba avere come riferimento non tanto il numero «assoluto» dei siti assoggettati all'eccezione che ci occupa, ma piuttosto la comparazione tra questo e quello complessivo dei siti visitabili con o senza l'assistenza di una «guida specializzata». In tale prospettiva, l'assoggettamento all'eccezione dovrebbe sicuramente ritenersi sproporzionato quando - come dice la Commissione - la sua interpretazione ed applicazione data dallo Stato membro comprenda «virtualmente tutti i musei o monumenti storici», tanto da comportare un'evidente elusione della sentenza della Corte. Non è invece detto che alla stessa conclusione si debba giungere - come afferma il parere motivato in commento - anche quando i siti del genere siano «molti». Ciò almeno se essi, pur anche apparendo essere numerosi in termini assoluti non risultino poi esserlo in relazione al numero complessivo dei siti dello stesso genere all'interno del Paese membro e

dunque tali - in termini appunto di «proporzione» - da non rendere affatto inefficace in toto il principio generale sancito dalla Corte di Giustizia.

Sotto ponendo ad uno scrutinio di effettiva proporzionalità l'elenco dei siti nei quali, a norma del contestato D.P.R. 13 dicembre 1995, l'esercizio dell'attività professionale di guida turistica nel senso più volte chiarito è riservata a quelle che la Corte di Giustizia ha chiamato impropriamente «guide turistiche specializzate», ovvero a soggetti che, a norma dell'art. 2 del medesimo decreto, «hanno conseguito specifica abilitazione in relazione ai siti oggetto di visita turistica» rilasciata dalle Regioni, le conclusioni cui giunge la Commissione appaiono assai meno scontate. Pur trattandosi senza dubbio di un numero elevato in termini assoluti (25), esso è percentualmente insignificante rispetto al totale dei siti culturali esistenti in Italia (26). Se così è, l'incompatibilità degli «elenchi» in questione con il principio di proporzionalità dovrebbe considerarsi quanto meno opinabile.

Le censure della Commissione nei confronti dell'elenco dei siti riservati alle «guide specializzate» di cui al D.P.R. 13 dicembre 1995 non convincono per vari aspetti anche dove riguardano il profilo - per così dire - «qualitativo» degli stessi. Sul punto, la Commissione sostiene che un'interpretazione necessariamente restrittiva dei principi sanciti dalla Corte di Giustizia nelle sentenze del 1991-1994 dovrebbe condurre a ritenere che i siti di cui trattasi siano identificabili esclusivamente in quelli «in cui le competenti autorità applicano controlli effettivi sul loro accesso nell'intento di assicurarsi che un visitatore possa circolare soltanto quando sia accompagnato da una

Note:

(24) L'oggetto del limite in questione è l'esercizio dell'attività professionale di guida turistica (come sopra delineato), non certo la «visita» o addirittura l'«accesso» ai siti, come equivocando sembra ritenere la Commissione.

L'equivoco si fonda sull'espressione usata dalla Corte di Giustizia nelle sentenze del 1991, ove si parla di siti «visitabili» solo con guide specializzate.

(25) I siti in questione risultano ad oggi essere 2540.

(26) Non risulta un censimento preciso dei siti e dei beni culturali italiani.

Alcuni dati provenienti da fonti ufficiali, per quanto sicuramente quanto abbondantemente incompleti per difetto, in virtù della straordinaria e riconosciuta universalmente vastità e complessità del nostro patrimonio storico-artistico-culturale che fa dell'Italia un vero e proprio «museo diffuso a cielo aperto», parlano di un numero di siti ampiamente superiore almeno ai 200.000 tra chiese, conventi, centri storici, castelli e rocche, giardini storici, musei, archivi, biblioteche (v. Zottin, I beni culturali in Italia, intervento in Atti del VII Colloquio internazionale sulla gestione del patrimonio culturale, Cesena 4-8 dicembre 2002. Secondo quanto esposto nel relativo intervento, nella banca dati del Comando del Nucleo Patrimonio Culturale dei Carabinieri erano all'epoca schedati 220.500 tra chiese, conventi, centri storici, rocche e castelli, dimore storiche, giardini storici,

archivi e biblioteche, nonché oltre 2.100.000 «opere d'arte» singole) Se così è, dunque, il contestato D.P.R., con i suoi elenchi comprendenti 2540 siti ove l'attività di «illustrazione» è riservata a «guide specializzate», coprirebbe, a tutto voler concedere, una percentuale inferiore al 2% del patrimonio culturale complessivo italiano.

DOCUMENTI.NORMATIVA COMUNITARIA n  
290 DIRITTO DEL TURISMO N. 3/2005

guida specializzata». Tra i siti in questione, invece, secondo tale assunto, mai potrebbero essere annoverati luoghi «aperti al pubblico», tanto meno «interi centri storici» come avviene per talune città italiane (ad esempio, Firenze, Siena, Venezia, Roma), nei quali «il pubblico in generale e i singoli turisti possono accedere liberamente senza essere accompagnati da alcuna guida e tanto meno da una guida specializzata».

La tesi si basa ancora una volta, da un lato, su un'interpretazione assai restrittiva dell'espressione «musei e monumenti storici che richiedono l'intervento di una guida specializzata» utilizzata dalla Corte di Giustizia nelle sentenze del 1991-1994; dall'altro, sulla suggestiva argomentazione secondo la quale, poiché nei luoghi aperti al pubblico non vi è appunto l'obbligo di essere accompagnati da alcuna guida - specializzata o non - ed il visitatore può accedere senza limitazioni, né particolari controlli sull'adeguatezza ed attendibilità delle informazioni eventualmente aliunde tratte (ad esempio, da pubblicazioni o da mass media) in merito alle caratteristiche e/o ai valori storico-artistico-culturali del sito visitato, sarebbe dimostrata l'irragionevolezza della pretesa che, qualora invece il visitatore intenda avvalersi dell'ausilio in proposito di un professionista che glielo illustri, quest'ultimo debba necessariamente essere dotato di un'abilitazione specifica rilasciata dalle autorità nazionali.

Dal primo punto di vista, tuttavia, l'argomentazione trascura che, se è vero che le sentenze della Corte di Giustizia non hanno dato una precisa definizione dell'ambito e delle caratteristiche della nozione di «musei e monumenti storici visitabili soltanto con l'ausilio di una guida specializzata», sussistono tuttavia all'interno delle stesse pronunce in questione elementi tali da consentirne di precisarne la nozione in senso diverso rispetto alle estremamente restrittive conclusioni cui vorrebbe giungere il parere motivato. Potrebbe intanto ritenersi che la predetta nozione debba essere letta in relazione alle finalità che la Corte di Giustizia ha indicato come legittimo obiettivo dell'eccezione da essa consentita ai principi di libera circolazione: quella della «più ampia diffusione della conoscenza del patrimonio artistico e culturale di uno Stato membro». Onde, primo elemento di identificazione dei «beni» (usiamo qui il termine per ora in senso assolutamente

generale) di cui trattasi sarebbe costituito dal loro stretto ed essenziale collegamento con il peculiare «patrimonio artistico e culturale» della nazione visitata. In tal senso, appare ragionevole affermare - pur in un'ottica restrittiva ed in applicazione del principio di proporzionalità sopra menzionato - che questo collegamento debba essere tale, ai fini dell'inserimento nell'elenco dei «siti» ove l'attività di illustrazione è riservata alle «guide specializzate» da qualificare quel «bene» come effettiva testimonianza peculiare e significativa della storia e della civiltà del Paese interessato e della sua popolazione. Non sembra invece che le sentenze della Corte di Giustizia, nella loro genericità sul punto, possano allo stato avvalorare solo la tesi che ciò non possa avvenire che per «singoli siti e non aree estese». In senso opposto, anzi, potrebbero deporre sia il riferimento alla nozione d'insieme «patrimonio culturale», che - a maggior ragione - quello all'«adeguato apprezzamento» non solo di «oggetti», ma anche di «luoghi» senza ulteriore limitazione o specificazione. Nel fare riferimento in particolare alla prima nozione, la Corte era certamente cosciente che il concetto di «patrimonio culturale» (27) comprende, anche nell'evoluzione che esso ha avuto dal punto di vista giuridico, l'insieme delle opere dell'uomo nella loro intersecazione e connessione con gli elementi naturali ed ambientali che costituiscono «testimonianza di civiltà» (28) di un popolo. Così come la stessa nozione di «monumento storico» è tale da comprendere non solo singole opere isolate ma anche «l'ambiente urbano e paesistico che costituisce testimonianza di una civiltà particolare, di un'evoluzione significativa o di un avvenimento storico» (29) e quella di «sito» si identifica con quella di «opere combinate dell'uomo e della natura, parzialmente costruite e costituenti degli spazi sufficientemente caratteristici ed omogenei per farne oggetto di una delimitazione topografica, rilevanti per il loro interesse storico, archeologico, artistico, scientifico, sociale o tecnico» (30). Caratteristiche queste riconoscibili anche in aree estese, ma dotate di un tessuto omogeneo e frutto di una comune evoluzione storico-culturale come quelli dei centri storici delle c.d. «città d'arte» italiane.

Infine, l'argomentazione logica che la Commissione sembra ritenere decisiva per avvalorare la propria tesi circa la necessaria limitazione ai soli luoghi «chiusi» e soggetti dalle autorità nazionali a controllo sugli accessi «nell'intento di assicurarsi che un visitatore possa circolare soltanto quando sia accompagnato da una guida specializzata», per quanto come detto suggestiva, non appare determinante. Il fatto che nei luoghi «aperti al pubblico» i visitatori siano liberi di «circolare senza essere accompagnati da alcuna guida e tanto meno da una guida specializ-

Note:

(27) Sul concetto di patrimonio culturale nazionale v. Mansi, *La tutela dei beni culturali*, Padova, 1993, 21 ss., nonché Alibrandi-Ferri, *I beni culturali e ambientali*, cit., 35 e ss.

(28) Sull'origine di tale espressione e sul suo successivo utilizzo nella legislazione italiana v. Alibrandi-Ferri, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1995, 17 ss. Da ultimo, l'espressione compare come elemento qualificante della nozione di «beni culturali», facenti parte, unitamente ai «beni paesaggistici», del concetto di «patrimonio culturale» accolto dall'art. 2, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il vigente «Codice dei beni culturali e del paesaggio».

(29) La definizione è quella della Carta di Venezia, stilata all'esito del Congresso Internazionale degli Architetti e degli Ingegneri del 31 maggio 1964. La definizione è alla base delle analoghe definizioni dell'Unesco che, a loro volta, sono state recepite anche a livello comunitario negli interventi in materia.

(30) La definizione è quella dell'art. 1 della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico dell'Europa, approvata dal Consiglio d'Europa nel 1985. La stessa, come le altre citate nel testo, è mutuata dall'analogha definizione contenuta nella Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, formata a Parigi il 23 dicembre 1972 (in Italia quest'ultima è stata resa esecutiva con L. 6 aprile 1977, n. 184).

n DOCUMENTI.NORMATIVA COMUNITARIA  
DIRITTO DEL TURISMO N. 3/2005 291

zata» che, secondo la Commissione, dimostrerebbe l'irragionevolezza e la sproporzione della pretesa che, quando invece essi scelgano di essere accompagnati nella visita da un professionista questi debba essere in possesso dell'abilitazione nazionale, in primo luogo, prova troppo.

Le due ipotesi non sembrano in effetti comparabili: una cosa è la libertà (non messa affatto in discussione dalla normativa nazionale di cui trattasi) del turista-consumatore di visitare autonomamente certi luoghi, altro è invece visitarli volendo usufruire di un servizio da parte di un professionista incaricato di illustrarglieli (31).

D'altronde, la pretesa della Commissione di limitare l'applicazione del sistema in discussione ai soli «siti chiusi», soggetti a restrizioni di accesso, in cui «le competenti autorità applicano controlli effettivi nell'intento di assicurarsi che un visitatore possa circolare soltanto se accompagnato da una guida specializzata» sembra scontare nuovamente l'equivoco già segnalato tra «limitazione dell'accesso» per i visitatori e «limitazione inerente lo svolgimento dell'attività professionale di guida turistica», che pure il Governo italiano aveva segnalato nelle controdeduzioni alla messa in mora. Per altro verso, essa finirebbe di fatto per mettere nel nulla l'applicazione dell'eccezione consentita dalla Corte di Giustizia (32). Il

che, alla fin fine, si porrebbe in contrasto con la sua giurisprudenza tanto quanto se l'eccezione medesima

fosse estesa dallo Stato membro a tutti i siti visitabili. Cio` posto, al momento in cui si scrive non e` noto quali siano state le eventuali ulteriori controdeduzioni inviate alla Commissione delle nostre autorità nazionali, ne` quali misure si pensi eventualmente di adottare in relazione all'invito formale contenuto del parere motivato. Oltre tutto, la situazione di assai precario equilibrio e di oggettiva confusione in cui si trova a livello nazionale il turismo, anche dal punto di vista del riparto delle relative competenze e di individuazione della stessa normativa vigente (33), nonche` il rilevante depotenziamento delle strutture centrali precedentemente esistenti, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, non favorisce certamente la definizione di una linea «di difesa preventiva» da parte dello Stato italiano rispetto ai rilievi della Commissione e rende difficile anche l'adozione di misure omogenee, tali da rendere prevedibile l'ottenimento (come era invece avvenuto per la precedente analoga procedura di infrazione chiusa nel 1997) dell'archiviazione della procedura di infrazione senza il ricorso da parte della Commissione alla Corte di Giustizia. Quest'ultima, se effettivamente adita dalla Commissione, come pare a questo punto assai probabile, verra` conseguentemente chiamata, a distanza di quasi un quindicennio, a chiarire le ombre lasciate dalle proprie sentenze «guide turistiche» dei primi anni Novanta. Proprio l'ambiguita` e la scarsa precisione di quelle sentenze e` in buona parte all'origine della periodica riemersione e della rinnovata attualita` di quella «guerra delle guide» nella quale, dietro il dibattito giuridico sul rapporto tra normativa nazionale e principi comunitari di libera circolazione, appare evidente il conflitto di interessi esistente all'interno dello stesso ambito dell'Unione tra paesi «importatori» e paesi «esportatori» di turisti. Conflitto che, non a caso, tanto piu` si riaccende in periodi in cui la difficile congiuntura accentua la consapevolezza del valore del turismo come rilevante risorsa economica.

Note:

(31) E` questo un principio comune alle ipotesi di attivita` professionali regolamentate: la liberta`, in caso di malattia, di curarsi o meno, cosi` come quella di curarsi con l'automedicazione, magari sulla base di nozioni di base apprese da pubblicazioni o dai mass media, non implica, nel momento in cui si sceglie di rivolgersi ad un professionista per tutelare la propria salute, la possibilita` per tale ultimo soggetto di poter esercitare la professione medica senza essere in possesso della necessaria abilitazione.

(32) I siti chiusi (nel senso indicato dalla Commissione di siti cui non e` consentito accedere se non accompagnati), lo sono infatti solitamente per motivi diversi da quelli in discussione, attinenti alla sicurezza del sito medesimo e dei beni eventualmente ivi conservati. In tali ipotesi, tuttavia, l'accompagnatore, qualora non sia un mero «custode» o una guardia di sicurezza

e svolga anche attività tipica della «guida turistica specializzata», dovrebbe anch'egli essere in possesso della relativa abilitazione. Comunque, la sua presenza non è tale da «imporre» al visitatore di fruire di una non richiesta (e magari non gradita) illustrazione. Se così fosse, in effetti, vi sarebbe, stavolta a ragione, da dubitare della proporzionalità della misura e del suo contrasto con i principi della libera circolazione (stavolta non dei prestatori dei servizi, ma) degli stessi turisti.

(33) V. Righi, Il «precario equilibrio» del turismo nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, in *Dir. Tur.*, 2003, 127 ss. V. anche, proprio con riferimento alla disciplina in materia di professioni, le problematiche causate dall'annullamento in parte qua del D.P.R. 13 settembre 2002 per la parte relativa alle «linee guida» per la legislazione regionale in relazione alla disciplina delle guide turistiche, operato a seguito del parere (su ricorso straordinario) Cons. Stato, sez. I, 3 dicembre 2003, n. 3165/2003, in *Dir. Tur.*, 2004, 269 ss., con nota di Malo.

DOCUMENTI.NORMATIVA COMUNITARIA n  
292 DIRITTO DEL TURISMO N. 3/2005