

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 01/04/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/36804-la-disciplina-delle-professioni-turistiche-di-accompagnamento-in-puglia-la-legge-regionale-n-13-del-2012-modificata-dalla-legge-regionale-n-26-del-2012-e-le-norme-di-legge-statale-in-materia>

Autore: Visconti Gianfranco

**La disciplina delle professioni turistiche di  
accompagnamento in puglia: la legge regionale n° 13 del  
2012 modificata dalla legge regionale n° 26 del 2012 e le  
norme di legge statale in materia**

**LA DISCIPLINA DELLE PROFESSIONI TURISTICHE  
DI ACCOMPAGNAMENTO IN PUGLIA:  
LA LEGGE REGIONALE N° 13 DEL 2012 MODIFICATA  
DALLA LEGGE REGIONALE N° 26 DEL 2012  
E LE NORME DI LEGGE STATALE IN MATERIA**

**§ 1) La precedente Legge Regionale pugliese n° 37 del 2008 sulle professioni turistiche e la sua abrogazione da parte della Corte Costituzionale nel 2010.**

Con la Legge n° 13 del 2012 la Regione Puglia cerca nuovamente di dare una disciplina legislativa alle professioni turistiche di accompagnamento, vale a dire quelle di guida e di accompagnatore turistico, dopo l'esito negativo del tentativo rappresentato dalla **Legge Regionale n° 37 del 2008**<sup>1</sup> che per la prima volta aveva disciplinato la materia in Puglia e che è stata interamente abrogata dalla Sentenza n° 132 del 2010 della Corte Costituzionale.

**La Sentenza n° 132 del 2010 della Corte Costituzionale abrogava in prima battuta gli articoli 2, commi 1° e 2°, 4, 7 ed 8 e, di conseguenza, l'intera Legge Regionale pugliese n° 37 del 2008 sulla disciplina delle professioni turistiche** (dato che le disposizioni rimanenti erano logicamente ed inscindibilmente connesse a quelle espressamente abrogate) sulla base di un ricorso promosso dal Governo nel Febbraio 2009. E' stata la prima volta che una legge della Regione Puglia ha subito l'abrogazione totale da parte della Corte Costituzionale.

La decisione della Corte fu motivata dal fatto che tali disposizioni regionali erano **in contrasto con il 3° comma dell'art. 117 della Costituzione che riserva alla legislazione dello Stato la determinazione dei principi fondamentali dell'ordinamento delle professioni**, comprese quelle turistiche, dal momento che questa materia rientra fra quelle di **legislazione concorrente** fra lo Stato e le Regioni.

In particolare, la Corte Costituzionale assumeva che la Legge Regionale 37/2008 avrebbe introdotto tre nuove figure professionali, vale a dire quelle di interprete turistico, di operatore congressuale e di guida turistica sportiva. In realtà era nuova solo l'ultima, in quanto le prime due erano e sono ancor oggi definite dall'art. 11 della Legge n° 217 del 1983, la prima "Legge quadro sul turismo" (dato che, secondo noi, essa è ancora in vigore<sup>2</sup>). E' vero però, come afferma la Corte,

---

<sup>1</sup> Questa legge, oltre alle professioni turistiche citate disciplinava anche quelle di guida ambientale escursionistica, di guida turistica sportiva, di interprete turistico e di operatore congressuale che la Legge Regionale n° 13 del 2012 non disciplina più. Ci rammarichiamo soprattutto del fatto che quest'ultima legge non abbia riproposto la disciplina della professione di operatore congressuale che, a nostro parere, era la parte meglio riuscita della Legge Regionale n° 37 del 2008. Questa legge presentava vistosi aspetti di incostituzionalità, come segnalammo in un nostro articolo di commento ad essa dal titolo: "La nuova disciplina delle professioni turistiche di accompagnamento in Puglia: la Legge Regionale n° 37 del 2008" pubblicato sulla rivista on line Diritto & Diritti, il 16/04/2009, reperibile a pag. <http://www.diritto.it/art.php?file=/archivio/27616.html> .

<sup>2</sup> Come ho esposto nel mio articolo: "La legge – quadro sul turismo n° 217 del 1983 è tuttora in vigore oppure no?" pubblicato sulla rivista on line Diritto & Diritti, il 11/06/2009, pag. <http://www.diritto.it/art.php?file=/archivio/27865.html> . Ritengo che la Legge 217/1983, abrogata

che le norme statali allora (ed anche oggi) in vigore non disciplinano i requisiti necessari per l'esercizio di dette professioni, per cui, essendo questi requisiti di competenza della legge statale, la Regione Puglia, disciplinandoli autonomamente, aveva violato l'art. 117, 3° comma, della Costituzione.

Da ciò derivava, per la Corte, che **competete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per l'esercizio di queste professioni** e che, come faceva la Legge Regionale 37/2008, l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per l'iscrizione ad esso hanno di per sé una "funzione individuatrice della professione", come tale preclusa alla competenza legislativa regionale.

Ciò comportava che, in virtù della Sentenza citata, le professioni turistiche in Puglia tornavano ad essere attività libere e chi le voleva esercitare poteva farlo senza che fosse necessario sostenere esami di abilitazione od iscriversi in albi o registri professionali.

## **§ 2) La Legge Regionale n° 26 del 2012 che ha corretto la prima versione della Legge Regionale n° 13 del 2012.**

Tutta la vicenda legislativa che abbiamo narrato nel precedente paragrafo ha comportato che, nell'emanare la nuova disciplina delle professioni di guida e di accompagnatore turistico contenuta nella Legge Regionale n° 13 del 2012, il legislatore regionale pugliese abbia evitato, questa volta, di prevedere l'istituzione di un registro professionale e le condizioni per l'iscrizione ad esso, come indicato dalla Corte Costituzionale nella Sentenza citata, ma abbia ugualmente **individuato i profili professionali e i requisiti necessari per l'esercizio di queste professioni** (che competono allo Stato, come affermato sempre dalla Corte Costituzionale) **esponendosi ad un'altra declaratoria di incostituzionalità.**

Inoltre, come vedremo nel prossimo paragrafo, la Legge Regionale 13/2012 **non rispetta le uniche due norme di legge statale ordinaria che dettano regole per queste professioni turistiche, cioè il 12° comma dell'art. 11 della Legge n° 217 del 1983 e l'art. 3 della Legge n° 97 del 2013** (Legge Europea 2013).

Non solo, ma per evitare questo rischio di incostituzionalità la Regione Puglia ha approvato in tutta fretta un'altra **Legge Regionale, la n° 26 del 2012, dedicata quasi interamente ad apportare modifiche alla Legge Regionale 13/2012.** Purtroppo, come vedremo nei prossimi

---

dalla Legge 135/2001, sia stata mantenuta curiosamente in vigore da un'altra disposizione di quest'ultima, precisamente dal 6° comma del suo art. 11, che prevedeva che l'abrogazione della Legge 217/1983 decorresse "*dalla data di entrata in vigore del Decreto di cui all'art. 2, comma 4°*" della Legge 135/2001. Questo sarebbe dovuto essere un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), adottato d'intesa con la Conferenza Stato – Regioni che avrebbe dovuto disciplinare le diverse tipologie di imprese turistiche, la loro classificazione ed i relativi standard qualitativi minimi e tutta una serie di altri aspetti della disciplina del turismo individuati nei commi 4° e 5° dell'art. 2 della Legge 135/2001. Ebbene questo Decreto non è mai stato emanato, per cui **è da ritenersi che la Legge 217/1983 sia ancora in vigore.**

Né può ritenersi che il Decreto in questione sia il DPCM del 13 Settembre 2002 perché a quell'accordo tra Stato e Regioni sulla nuova disciplina del turismo non è mai stata data (purtroppo) attuazione. Infine, la norma che abrogava, in maniera condizionata, la Legge 217/1983 è venuta definitivamente meno con l'abrogazione della Legge 135/2001 da parte dell'art. 3 del Dlgs 79/2011.

paragrafi, **le modifiche apportate non sono tali da escludere il rischio di una declaratoria parziale di incostituzionalità** del testo legislativo che è il risultato di questa operazione.

A parziale giustificazione dell'operato della Regione Puglia c'è da dire che sposare il ragionamento della Corte Costituzionale significa accettare il fatto che, **in mancanza di una legge statale** (o "legge – quadro", come si diceva prima della riforma dell'art. 117 della Costituzione con la Legge Costituzionale n° 3 del 2001) che preveda quali sono le professioni turistiche ed i principi generali della loro regolamentazione, le Regioni che, come la Puglia, non avevano all'inizio del 2012 (sia pure per la loro colpevole inerzia che durava dal 1983) una legge in materia, non avrebbero potuto legiferare in materia. E questo è difficile da accettare (almeno a livello politico, se non giuridico) e dovrebbe spingere lo Stato ad emanare urgentemente una legge in materia di professioni turistiche che contenga i principi fondamentali della materia.

Questo perché anche l'art. 6 del Codice del turismo che esamineremo tra poco nel paragrafo successivo dà solo una definizione di "professioni turistiche", ma non identifica le figure della "guida turistica" o dello "accompagnatore turistico" od altre ancora, per cui si deve fare riferimento alle scarse definizioni di queste che dà l'art. 11 della Legge 217/1983, piuttosto datata e sulla cui vigenza, che noi sosteniamo, non tutti sono d'accordo.

In conclusione, nella legislazione statale attuale, vi sono pochissime e del tutto insufficienti norme che disciplinano le professioni turistiche di accompagnamento e questo fatto blocca il rinnovamento (per le Regioni che hanno già una loro legge) o l'introduzione (per le Regioni che non l'hanno) di una legislazione regionale in materia.<sup>3</sup> Una situazione inaccettabile a cui non si è posto rimedio neanche con l'introduzione del "Codice del turismo" nel 2010 (peraltro in gran parte abrogato dalla Corte Costituzionale con la Sentenza n° 80 del 2012).

Date queste premesse, non è del tutto infondata la tesi di chi afferma che, nel caso in cui in una materia di legislazione concorrente fra Stato e Regioni (come è quella delle professioni, come spieghiamo nel prossimo paragrafo) manchino le norme statali di principio, le Regioni possono comunque legiferare, salvo l'obbligo di adeguarsi immediatamente alle norme legislative statali che dovessero essere emanate successivamente.

### **§ 3) Il quadro legislativo statale in cui si inserisce la Legge Regionale pugliese n° 13 del 2012 e le attività professionali turistiche da essa disciplinate.**

La Legge Regionale n° 13 del 2012, a cui sono state apportate le correzioni previste dalla Legge Regionale n° 26 del 2012, disciplina in Puglia le **professioni turistiche di accompagnamento**, vale a dire quelle di **guida** e di **accompagnatore turistico**, sulla base di quanto previsto dall'art. 6 dell'Allegato I del Decreto Legislativo n° 79 del 2012, contenente il "Codice del turismo", per il quale "sono professioni turistiche quelle attività che hanno ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di ospitalità,

---

<sup>3</sup> Non solo, ma lo Stato Italiano non ha finora neppure esercitato la facoltà, concessagli dall'art. 59 del Decreto Legislativo n° 206 del 2007 (di attuazione della Direttiva CE n° 36 del 2005 relativa al mutuo riconoscimento, da parte degli Stati aderenti all'Unione Europea, delle qualifiche professionali acquisite dai loro cittadini in uno Stato diverso da quello in cui intendono esercitare la corrispondente attività professionale), di emanare un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che fissi dei "criteri per rendere uniformi le valutazioni ai fini della verifica della occasionalità e della temporaneità delle prestazioni professionali per l'attività di guida turistica e di accompagnatore turistico" sulla base dei quali operare il riconoscimento di queste qualifiche professionali che una persona fisica abbia conseguito in un altro Stato membro dell'UE.

accoglienza, accompagnamento e guida, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati”.

Nell’art. 6 del Codice del turismo manca però la previsione che era presente nel comma 6° dell’art. 7 della previgente ed oggi abrogata seconda Legge – Quadro sul turismo, la Legge n° 135 del 2001<sup>4</sup>, che le Regioni autorizzano all’esercizio delle professioni turistiche e che l’autorizzazione ha validità su tutto il territorio nazionale. La potestà legislativa attuale delle Regioni in materia di professioni turistiche deriva, quindi, da quanto prevede l’articolo 117 della Costituzione, riformato nel 2001, che definisce la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni, come ricorda, implicitamente, anche il 1° comma dell’art. 2 del Codice del turismo.

Ma, come abbiamo già detto nel paragrafo precedente, la Corte Costituzionale, nella Sentenza 132/2010, ha affermato che, essendo quella delle “professioni” una materia di potestà legislativa concorrente fra lo Stato e le Regioni, compete al primo l’individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per l’esercizio di queste professioni e che, come fa anche questa Legge Regionale, la previsione delle condizioni per l’accesso ad esse hanno di per sé una “funzione individuatrice della professione”, come tale preclusa alla competenza legislativa regionale. Da ciò si deduce che anche la Legge Regionale 13/2012 rischia la declaratoria di incostituzionalità se viola qualcuna delle poche norme statali vigenti in materia.

**L’art. 11 della Legge statale n° 217 del 1983**, che, come abbiamo visto, è ancora vigente, stabilisce che è **guida turistica** “chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi di *persone nelle visite ad opere d’arte, a musei, a gallerie, a scavi archeologici, illustrando le attrattive storiche, artistiche, monumentali, paesaggistiche e naturali*”, mentre è **accompagnatore turistico** “chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone nei viaggi *attraverso il territorio nazionale o all’estero e fornisce elementi significativi e notizie di interesse turistico sulle zone di transito al di fuori degli ambiti di competenza delle guide turistiche*” (commi 2° e 4°). **Le Regioni devono accertare il possesso dei requisiti per l’esercizio di queste professioni turistiche** ed, in particolare, per le guide turistiche “*oltre all’esatta conoscenza di una o più lingue straniere, una conoscenza approfondita delle opere d’arte, dei monumenti, dei beni archeologici, delle bellezze naturali della località in cui sarà esercitata la professione*”, mentre per gli accompagnatori dovranno essere verificate le “*adeguate conoscenze in materia di geografia turistica, nonché dei regolamenti (le norme) per le comunicazioni ed i trasporti e l’organizzazione turistica*” (commi 1° e 12°). Infine, per l’esercizio di queste professioni “i cittadini degli Stati membri della Comunità (oggi Unione) Europea sono equiparati ai cittadini italiani (13° comma).

Al di fuori della Legge Regionale 13/2012 restano le attività turistiche ricettive disciplinate dalla Legge Regionale pugliese n° 11 del 1999 e quelle delle agenzie di viaggio regolate dalla Legge Regionale n° 34 del 2007 che disciplina anche la figura professionale del direttore tecnico di esse, unica professione turistica disciplinata dalla legge regionale pugliese prima del 2012.

Francamente, **a nostro parere, sarebbe stato meglio non disciplinare per legge queste attività**<sup>5</sup> ed affidarsi alle scelte di mercato degli operatori turistici, visto che queste occupazioni

---

<sup>4</sup> Legge che era precedente alla riforma dell’articolo 117 della Costituzione di cui parliamo oltre nello stesso capoverso.

<sup>5</sup> Tanto più che prima della Legge Regionale n° 37 del 2008 e poi dopo la sua totale abrogazione dovuta alla Sentenza della Corte Costituzionale n° 132 del 2010 chiunque poteva aprire una Partita IVA, iscriversi (o meno, come vedremo nell’ultimo paragrafo) al Registro delle Imprese e svolgere professionalmente queste attività turistiche di accompagnamento oppure svolgerla in forma occasionale, se rispettava i parametri di quest’ultima.

sono spesso (anche se non sempre) a tempo parziale e/o determinato oppure occasionali e sono tipiche di soggetti giovani che le esercitano fino al momento in cui questi non trovano una collocazione lavorativa più stabile e/o remunerativa. Non crediamo che burocratizzando questa attività (anche se enormemente di meno rispetto a quanto faceva l'abrogata Legge Regionale 37/2008) si perseguano più efficacemente le finalità *“di migliorare la qualità dell'accoglienza e dell'offerta dei servizi nell'ambito del settore turistico, nonché la tutela del consumatore e per assicurare la piena fruizione turistica del territorio”* poste dal comma 2° dell'art. 1° della Legge Regionale 13/2012.<sup>6</sup>

**L'art. 2, comma 2°, della Legge Regionale 13/2012** identifica le seguenti **attività professionali turistiche**:

- **guida turistica**: è chi, per attività professionale, accompagna turisti singoli o in gruppo in visita a luoghi d'interesse culturale o paesaggistico o comunque di rilevanza e attrattiva turistica (per esempio: luoghi di culto, musei, gallerie, pinacoteche, monumenti, scavi e siti archeologici, ville storiche, masserie fortificate, complessi architettonici e urbanistici, ecc.) al fine di illustrarne le caratteristiche storiche, artistiche, demo – etno - antropologiche, produttive, ecc. In tal modo la guida partecipa alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale del territorio, alla diffusione di una corretta ed aggiornata conoscenza delle caratteristiche di esso e sensibilizza i turisti al rispetto dei beni e dei luoghi visitati;
- **accompagnatore turistico**: è colui che accompagna turisti singoli o in gruppo sul territorio nazionale o all'estero in viaggi organizzati, curando l'attuazione dei programmi di viaggio predisposti dagli organizzatori, fornendo assistenza ai partecipanti e dando informazioni di interesse turistico sulle zone di transito al di fuori delle attività di specifica competenza delle guide turistiche<sup>7</sup>.

Come si nota agevolmente, queste definizioni delle attività di guida e di accompagnatore turistico dettate dalla Legge Regionale pugliese 13/2012, pur utilizzando parole leggermente diverse da quelle utilizzate dall'art. 11 della Legge statale 217/1983, riportate in precedenza in questo paragrafo, sono del tutto equivalenti a queste ultime, per cui nessun problema di incostituzionalità per violazione del 3° comma dell'art. 117 della Costituzione può derivare da esse.

**Le guide e gli accompagnatori turistici, nell'esercizio delle loro funzioni** (ovviamente professionali o lavorative che dir si voglia, anche in forma occasionale), **non possono svolgere attività estranee alla loro professione**, vale a dire che non devono esercitare concorrenza alle agenzie di viaggio, procacciare clienti ad imprese ricettive, di trasporto o di ristorazione e simili o svolgere qualsiasi altra attività che non rientra nella loro professione (art. 2, comma 3°, della Legge Regionale 13/2012). In altre parole, queste attività devono essere svolte **a titolo esclusivo** (nel senso di questa espressione che abbiamo appena spiegato nel periodo precedente).

---

Attualmente, invece, anche coloro che vogliono svolgere soltanto occasionalmente questa attività turistica debbono avere superato l'esame di abilitazione per l'esercizio della professione previsto dalla lettera b) del 1° comma dell'art. 3 della Legge Regionale 13/2012.

<sup>6</sup> Col rischio, davvero incredibile coi tempi che corrono, di ritrovarsi poche guide o accompagnatori turistici, ecc., rispetto alla richiesta del mercato di queste figure professionali.

<sup>7</sup> Di solito informazioni generali, mentre le guide danno informazioni più approfondite e specifiche: è comunque piuttosto difficile separare l'ambito delle notizie fornite dagli accompagnatori da quello delle informazioni fornite dalle guide turistiche.

#### **§ 4) I requisiti per l'accesso all'esercizio delle professioni turistiche di accompagnamento previsti dalla Legge Regionale 13/2012.**

Come abbiamo già detto in precedenza, la Legge Regionale 13/2012, così come modificata dalla Legge Regionale 26/2012, non ripete l'errore dell'abrogata Legge Regionale 37/2008 di istituire un elenco<sup>8</sup> a cui le persone fisiche interessate avevano l'obbligo di iscriversi se intendevano svolgere le attività di guida e/o di accompagnatore turistico. Permane, però, la previsione dell'obbligatorietà del superamento di un **esame di abilitazione professionale** per poter esercitare queste attività.

Infatti, il 1° comma dell'art. 3 della stabilisce che per l'esercizio delle professioni di guida e di accompagnatore turistico è necessario il possesso dei seguenti **requisiti**:

- a) cittadinanza italiana o di altro Stato membro dell'Unione Europea. Sono equiparati ai cittadini italiani gli immigrati regolari o regolarizzati<sup>9</sup> ai sensi del Testo Unico contenuto nel Decreto Legislativo n° 286 del 1998;
- b) **abilitazione all'esercizio della professione conseguita mediante il superamento del relativo esame** di abilitazione professionale (trattato nel paragrafo successivo);
- c) maggiore età;
- d) possesso del **diploma di istruzione secondaria di secondo grado** (quinquennale)<sup>10</sup> o di diploma conseguito all'estero per il quale sia stata valutata la corrispondenza al primo dalla competente autorità italiana;
- e) godimento dei diritti civili e politici.

Inoltre, la guida e l'accompagnatore turistico possono anche sostenere un apposito **esame facoltativo**, effettuato sempre a cura delle Province, **relativo all'accertamento della conoscenza di una o più lingue straniere** (4° comma dell'art. 3, i cui commi 2° e 3° sono stati abrogati dall'art. 2 della Legge Regionale 26/2012).

La norma citata non specifica se questo esame facoltativo abilita solo chi lo ha superato a guidare od accompagnare gruppi di turisti stranieri parlando nella loro lingua od in un'altra lingua straniera che comunque comprendono (per esempio, l'inglese) oppure se ciò sia possibile anche per la guida o l'accompagnatore turistico che non ha superato questo secondo esame ma sa parlare una o più lingue straniere. Riteniamo che, nel silenzio della legge<sup>11</sup>, sia valida la seconda possibilità. Segnaliamo che in altre regioni d'Italia solo la guida o l'accompagnatore che ha superato l'esame sulla conoscenza di una lingua straniera può guidare o accompagnare dei turisti parlando in quella lingua e che questa e le altre lingue conosciute devono essere segnalate sul tesserino di riconoscimento della guida o dell'accompagnatore. Questo fatto ha creato problemi a delle guide pugliesi che si trovavano ad operare fuori Puglia con gruppi di turisti stranieri.

Infine, facciamo notare che **il 12° comma dell'art. 11 della Legge 217/1983 non prevede questo esame come facoltativo ma come obbligatorio, per cui la Legge Regionale 13/2012 rischia su questo punto una dichiarazione di incostituzionalità** per violazione dell'art. 117, 3° comma, della Costituzione, perché non rispetta la citata norma di principio prevista da una legge statale.

---

<sup>8</sup> Di cui era previsto che fosse tenuto dalle Province.

<sup>9</sup> Ovviamente anche senza avere ottenuto la cittadinanza italiana.

<sup>10</sup> Come previsto anche per i direttori tecnici di agenzia di viaggio dall'art. 13 della Legge Regionale pugliese n° 34 del 2007 sulla disciplina delle attività delle agenzie di viaggio.

<sup>11</sup> Che non disciplina neppure la figura professionale dell'interprete turistico.

Ai sensi poi dell'art. 6 della Legge Regionale 13/2012, i **cittadini di altri paesi membri dell'Unione Europea** che hanno ottenuto l'abilitazione all'esercizio dell'attività di guide e/o di accompagnatori turistici nel paese di appartenenza **possono operare in Puglia in regime di libera prestazione di servizi senza la necessità di ottenere alcuna autorizzazione secondo quanto disposto dal Decreto Legislativo n° 206 del 2007** di attuazione della Direttiva CE n° 36 del 2005 relativa al mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali fra gli Stati aderenti all'UE. Questa norma è stata successivamente **confermata dal comma 2° dell'art. 3 della Legge statale n° 97 del 2013** (Legge Europea 2013) che esaminiamo alla fine di questo paragrafo.

Di conseguenza, si applicano in questo caso gli articoli 4, lettere a)<sup>12</sup> e b), 5, lettera b), 9, 10, 19, 1° comma, lettera a) e 21, 1° comma del Dlgs 206/2007 che obbligano il cittadino di un altro paese membro dell'Unione Europea che abbia ottenuto l'abilitazione all'esercizio dell'attività di guida e/o di accompagnatore turistico nel paese di appartenenza e voglia esercitarlo occasionalmente o **temporaneamente** in Italia **ad inviare, almeno 30 giorni prima di iniziare l'attività, con qualsiasi mezzo idoneo di comunicazione una dichiarazione scritta alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per lo sviluppo e competitività del turismo**. Tale dichiarazione ha validità per l'anno in corso e deve essere rinnovata, se il prestatore intende successivamente fornire servizi temporanei o occasionali sempre in Italia (a differenza di ciò che succede se il trasferimento del prestatore nel nostro paese è definitivo).

In occasione della prima prestazione dei servizi o in qualunque momento interviene un mutamento oggettivo della situazione attestata dai documenti (nel senso che, in questo caso, la dichiarazione e i documenti vanno prodotti di nuovo), **la dichiarazione deve essere corredata dai seguenti documenti:**

1. un certificato o copia di un documento che attesti la nazionalità del prestatore;
2. una certificazione dell'autorità competente che attesti che il titolare è legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare la o le attività in questione e che non gli è vietato esercitarla/e, anche su base temporanea, al momento del rilascio dell'attestato (nel solo caso di esercizio temporaneo in Italia dell'attività di guida o di accompagnatore turistico);
3. un documento che comprovi il possesso della o delle qualifiche professionali.

Invece, nel caso di **trasferimento definitivo** nel nostro paese di una guida o di un accompagnatore turistico cittadino di un altro paese dell'Unione Europea non siamo più nella fattispecie della libertà di prestazione di servizi (che riguarda il trasferimento occasionale o temporaneo di questa persona), ma in quello della **libertà di stabilimento**, per cui al posto degli artt. 9 e 10 del Dlgs 206/2007 si applicano gli artt. 16 e 17 dello stesso Decreto. In questo caso, al posto della dichiarazione di cui nel testo, corredata dei documenti di cui al capoverso precedente, occorre presentare una **domanda** sempre al Dipartimento per il turismo che deve decidere entro **tre mesi** riconoscendo o meno la qualifica professionale con un decreto motivato che deve essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

Rispettate le formalità di cui ai tre capoversi precedenti, questi soggetti sono **abilitati ex lege** (cioè senza che debbano superare l'esame di abilitazione previsto dall'art. 7 della Legge Regionale 13/2012 trattato nel paragrafo successivo) all'esercizio delle attività professionali di guida e/o di accompagnatore turistico in Puglia.

Infine, come abbiamo detto in precedenza, questo ragionamento è confermato, per le sole guide turistiche, dal comma 2° dell'art. 3 della Legge n° 97 del 2013 (Legge Europea per il 2013)

---

<sup>12</sup> Precisamente, il numero 3) della lettera a) dell'art. 4 del Dlgs 206/2007.

che prevede: “fermo restando quanto previsto dal Dlgs 206/2007, i cittadini dell’Unione Europea abilitati all’esercizio dell’attività di guida turistica nell’ambito dell’ordinamento giuridico di un altro Stato membro operano in regime di libera prestazione di servizi senza necessità di alcuna autorizzazione o abilitazione, sia essa generale o specifica”.

Questa norma riprende quella precedente quasi identica che era contenuta nell’ultimo periodo del 4° comma dell’art. 10 del Decreto-Legge n° 7 del 2007 (convertito in Legge n° 40 del 2007) abrogato dalla lettera n) del 1° comma dell’art. 3 del Decreto Legislativo n° 79 del 2011 che permetteva un sia pur limitato accesso diretto con alcuni tipi di laurea alle professioni di guida e di accompagnatore turistico.

### **§ 5) L’esame di abilitazione all’esercizio dell’attività di guida o di accompagnatore turistico.**

L’art. 7 della Legge Regionale 13/2012, così come sostituito dall’art. 3 della Legge Regionale 26/2012, prevede che l’esame di abilitazione per lo svolgimento delle attività professionali di guida e di accompagnatore turistico, nonché l’esame (aggiuntivo al primo e facoltativo) relativo alla padronanza di una o più lingue straniere, **sia effettuato con cadenza almeno biennale dalle Province, sulla base quanto disposto dalla Regione Puglia con appositi atti amministrativi** (riteniamo con una o più DGR – Deliberazione della Giunta Regionale).<sup>13</sup>

Questi ultimi atti potranno essere modificati successivamente, sentite le Province, a seguito di esigenze che derivino da indirizzi programmatori o normativi della Regione stessa<sup>14</sup> o da norme nazionali o dell’Unione Europea (per esempio, una legge statale o una direttiva europea che disciplinino le figure professionali della guida e dell’accompagnatore turistico e, magari, delle altre professioni turistiche che sono identificate dall’art. 11 della Legge 217/1983).

Nel silenzio della legge riteniamo che l’esame organizzato dalla singola Provincia dovrebbe essere riservato ai residenti nei comuni compresi nel suo territorio.

L’art. 10 prevede che, **in sede di prima applicazione della Legge Regionale 13/2012**, cioè dello svolgimento per la prima volta dell’esame di abilitazione alle professioni turistiche di accompagnamento di cui all’art. 7, **è riconosciuta l’abilitazione ex lege all’esercizio della professione di guida turistica e/o di accompagnatore turistico a coloro che già hanno esercitato in passato in Puglia queste attività.**

L’art. 10-bis stabilisce che le modalità di questo riconoscimento sono disciplinate da un apposito **Regolamento Regionale**, precisamente il **n° 23 del 2012**. Esso ha previsto che fosse riconosciuta l’abilitazione all’esercizio dell’attività di guida e/o di accompagnatore turistico a “coloro che dimostrino di avere svolto (non solo in Puglia, dato che la norma non lo specifica) **un’attività compiuta negli ultimi cinque anni** anche in modo non consecutivo (quindi anche in modo saltuario, occasionale) **per un totale di almeno cento giornate lavorative**” riteniamo, essendo due attività differenti, per ciascuna attività (art. 2 del Regolamento).

L’attività svolta poteva essere **dimostrata** per mezzo di **almeno uno dei seguenti elementi:**

---

<sup>13</sup> Le linee guida per lo svolgimento di questo esame di abilitazione sono state stabilite dalla Deliberazione della Giunta Regionale n° 1069 del 2014, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n° 80 del 23 Giugno 2014.

<sup>14</sup> Speriamo non a seguito di un’altra sentenza della Corte Costituzionale che abroghi alcune delle norme contenute nella Legge Regionale 13/2012 (ma vi è una forte probabilità che ciò si verifichi, come vedremo nel paragrafo a cui questa nota si riferisce).

- a) contratti di lavoro di qualsiasi tipo con specificazione delle mansioni espletate;
- b) fatture emesse, possesso di partita IVA;
- c) lettere di incarico per conto di enti pubblici o enti privati di qualsiasi tipo;
- d) ricevute di pagamento di imposte e di versamento di oneri previdenziali derivanti dalle attività di guida e/o di accompagnatore turistico;
- e) dichiarazioni dei redditi;
- f) iscrizione nel Registro delle Imprese.

In realtà, gli ultimi tre elementi dell'elenco da soli non provavano nulla sul numero di giornate di attività svolte e servivano solo a supportare le informazioni contenute nei documenti di cui alle prime tre lettere di questo elenco. Sarebbe stato preferibile, per evitare di abilitare persone che non avevano svolto realmente l'attività, puntare solo sui documenti fiscali di cui alle lettere b e d, perché una ricevuta o una fattura ed il versamento della ritenuta d'acconto o dell'IVA relative ad esse non sono falsificabili e danno un'assoluta certezza dello svolgimento dell'attività stessa.

Il riconoscimento dell'abilitazione andava **richiesto alla Provincia** in cui l'interessato risiedeva per mezzo di una domanda presentata con raccomandata A.R. o posta elettronica certificata con allegato atto di notorietà in cui si autocertificava il possesso dei requisiti di cui al 1° comma dell'art. 3 della Legge Regionale 13/2012 che abbiamo esposto nel paragrafo precedente. La domanda andava presentata entro 60 giorni dalla pubblicazione del Regolamento nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia (BURP), quindi entro il 4 Dicembre 2012, la Provincia, se accoglieva la domanda, doveva riconoscere l'abilitazione entro il 3 Febbraio 2013 e rilasciare il tesserino personale di guida o di accompagnatore, di cui parliamo oltre in questo paragrafo, entro il 4 Aprile 2013 (artt. 3 e 4 del Regolamento).

Riprendendo l'esame della Legge Regionale 13/2012, l'art. 4 di essa stabilisce poi che **“le guide turistiche che abbiano conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione presso altre Regioni** e che intendono svolgere la propria attività nella regione Puglia, devono sostenere, nelle *sessioni ordinarie di esami*, **l'esame di abilitazione limitatamente** alla verifica della conoscenza dei luoghi di culto, di musei, di gallerie, di monumenti, di scavi archeologici, di ville storiche, di masserie fortificate, di complessi architettonici e urbanistici”. Restano fuori dall'esame i beni ambientali e quelli paesaggistici, ma è veramente un esonero abbastanza parziale. Questa regola sembrerebbe però contravvenire al principio del mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite in altre regioni italiane.

Questa deroga all'abilitazione ex lege non avrebbe avuto senso per gli accompagnatori turistici che hanno ottenuto la qualifica in un'altra regione italiana o all'estero, dato che essi accompagnano i turisti pugliesi (o di altre regioni, o stranieri) in tutte le regioni d'Italia ed all'estero. Per essi vale il principio del mutuo riconoscimento delle qualifiche professionali acquisite in altre regioni italiane od in paesi aderenti all'Unione Europea. Anche questi soggetti sono abilitati ex lege all'esercizio della professione di accompagnatore turistico.

Inoltre, **l'art. 4 non dice nulla sulle deroghe**, sia pure minime (in realtà ce n'è una sola), che la legislazione regionale pugliese, come quella di tutte le altre Regioni, è obbligata a rispettare, in forza dell'art. 117, comma 3°, della Costituzione (che identifica le materie di competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni), vale a dire quella **contenuta nel 1° comma dell'art. 3 della Legge statale n° 97 del 2013** (Legge Europea 2013) ) che prevede che **“l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale”**. Quindi, non si può chiedere ad una persona che abbia ottenuto l'abilitazione all'attività di guida turistica in un'altra regione di sostenere un altro esame di abilitazione, sia pure su argomenti limitati, in Puglia. Pertanto, **l'art. 4**

della Legge Regionale 13/2012 **rischia di essere dichiarato incostituzionale e**, conseguentemente, **abrogato** ai sensi del 1° comma dell'art. 3 della Legge statale 97/2013.

Segnaliamo che desta molte perplessità il 3° ed ultimo comma dell'art. 3 della Legge 97/2013 citata che prevede che con Decreto del Ministro dei beni culturali siano “individuati i siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una particolare abilitazione” per esercitare in essi l'attività di guida turistica. Ora, questa norma statale contrasta con le norme europee che prevedono il mutuo riconoscimento della qualifica professionale di guida turistica ottenuta negli Stati che fanno parte dell'Unione Europea e crea discriminazioni fra le guide abilitate in diverse regioni italiane: non si vede perché una guida abilitata a Roma non possa esercitare anche a Venezia o a Lecce e viceversa. I siti italiani che in teoria potrebbero richiedere un'abilitazione specifica sono centinaia se non proprio migliaia: individuandoli tutti si svuoterebbe la libertà di esercitare la professione di guida turistica, individuandone solo alcuni si creerebbero dei privilegi ingiustificabili solo per alcuni operatori. Si potrebbe, pertanto, configurare anche una violazione del 1° comma dell'art. 41 della Costituzione per il quale “*l'iniziativa economica privata è libera*”.

Inoltre, dobbiamo segnalare il fatto che questa omissione della Legge Regionale 13/2012 non sia emendabile nemmeno se gli atti amministrativi che disciplineranno la procedura dell'esame di abilitazione dovessero prevedere questa deroga perché, in tal caso, questi atti sarebbero illegittimi per violazione di legge ed eccesso di potere, dato che la Legge Regionale 13/2012 a cui essi debbono dare attuazione nulla prevede in merito.

Insomma, **le imperfezioni della Legge Regionale 13/2012 vanno assolutamente sanate dal legislatore** se non si vuole incorrere in una nuova declaratoria di incostituzionalità almeno dell'art. 4 di questa legge sempre sulla stessa materia delle professioni turistiche di accompagnamento che farebbe fare al legislatore regionale pugliese e alle sue (presunte) capacità tecnico – giuridiche una figura ancora peggiore di quella già piuttosto brutta fatta con la Sentenza 132/2010 della Corte Costituzionale che abrogò interamente la Legge Regionale 37/2008.

Riprendendo l'esame delle rimanenti norme della Legge Regionale 13/2012, il 4° comma dell'art. 5 di essa prevede che, a coloro che hanno superato l'esame di abilitazione all'esercizio della professione di guida o di accompagnatore turistico ed alle altre persone fisiche che sono abilitate ex lege (cioè coloro che hanno ottenuto la qualifica professionale in altre regioni italiane od in altri Stati membri dell'UE ed i residenti in Puglia abilitati ex lege ai sensi dell'art. 10 sempre della Legge Regionale 13/2012), la **Provincia deve rilasciare l'attestato di abilitazione** (o, riteniamo, un documento equivalente per coloro che sono abilitati ex lege) **e l'apposito tesserino personale di riconoscimento, che deve essere sempre visibile durante l'esercizio dell'attività** (come si evince dalla sanzione amministrativa pecuniaria prevista dalla lettera c del 1° comma dell'art. 9, trattata nel prossimo paragrafo) e che deve essere **rinnovato ogni tre anni**, sempre a cura della Provincia in cui la guida o l'accompagnatore risiedono.

Le Province, al termine degli esami di abilitazione, devono trasmettere telematicamente alla Regione i nominativi dei soggetti abilitati al fine della pubblicazione degli stessi sul portale [www.viaggiareinpuglia.it](http://www.viaggiareinpuglia.it). Questa iscrizione non è obbligatoria per la guida e l'accompagnatore turistico e non rappresenta assolutamente una condizione per lo svolgimento della propria attività. Inoltre, sempre le Province, nel rispetto delle direttive regionali, possono organizzare specifici percorsi formativi relativi alle professioni turistiche di accompagnamento (artt. 7, 2° comma, ed 8 della Legge Regionale 13/2012).

Infine, la Regione, con propri atti amministrativi (per la cui adozione non è previsto un termine) e sentite le Province, si riserva “di promuovere specifiche **forme di accreditamento** (una specie di certificazione di qualità e/o una forma di specializzazione professionale), rivolte in particolare alle guide turistiche e **non vincolanti per l’esercizio delle attività professionali** [...], *allo scopo di migliorare la qualità dell’offerta del servizio in relazione a specifici territori o contesti tematici*” (art. 5, 1° comma). Il che significa che le guide che non abbiano conseguito questo accreditamento possono senz’altro svolgere la loro attività anche nei territori o contesti tematici di cui parla la norma citata.

## **§ 6) Le sanzioni amministrative ed i controlli relativi alla Legge Regionale 13/2012.**

Il 1° comma dell’art. 9 prevede che per le violazioni delle disposizioni della Legge Regionale 13/2012 si applicano le seguenti **sanzioni amministrative pecuniarie**:

- a) 1.000 Euro per l’esercizio dell’attività di guida o di accompagnatore turistico senza il possesso della relativa abilitazione (ex lege o per superamento dell’esame di cui all’art. 7 della Legge Regionale 13/2012);
- b) 500 Euro per il mancato rispetto del divieto di cui all’art. 2, comma 3°, della Legge Regionale 13/2012, vale a dire dello svolgimento, da parte di guide o di accompagnatori turistici nell’esercizio delle loro funzioni, di attività estranee alla loro professione;
- c) 50 Euro per la mancata esibizione del tesserino personale di riconoscimento.

Fatte salve le competenze dell’autorità di pubblica sicurezza, **i Comuni esercitano le funzioni di vigilanza e controllo** sull’esercizio delle attività professionali turistiche di accompagnamento della Legge Regionale 13/2012, erogano le sanzioni amministrative pecuniarie di cui sopra osservando la Legge n° 689 del 1981 (Legge di depenalizzazione) ed incassano i proventi delle stesse, a titolo di copertura delle spese di gestione delle loro funzioni di vigilanza e controllo sulle professioni citate (2° e 3° comma).

## **§ 7) Il regime fiscale e contributivo delle attività professionali turistiche.**

**Il regime fiscale delle attività di guida, accompagnatore ed interprete turistico** è molto favorevole, soprattutto per le guide e gli interpreti, in quanto i redditi da esse ottenuti sono soggetti all’IRPEF (Imposta sui redditi delle persone fisiche), ma non all’IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive) quando l’attività è personale e manca il requisito dell’autonoma organizzazione (previsto dall’art. 2 del Decreto Legislativo n° 446 del 1997), cioè quando l’esercente l’attività non ha dipendenti o collaboratori di altro genere. Inoltre queste attività sono **esenti dall’IVA** (Imposta sul valore aggiunto) ai sensi del numero 22 dell’art. 10 del DPR 633/1972, eccetto quella di accompagnatore che è soggetta all’IVA al 22%, salvo il caso in cui il viaggio in cui viene impiegato l’accompagnatore sia effettuato fuori dall’Unione Europea. A questa condizione quella dell’accompagnatore è un’attività “fuori campo IVA” e quindi ad essa non si applica l’IVA.

Tutte queste attività possono anche optare per l’applicazione del c.d. “**regime forfetario unico**” in forza del quale le guide che hanno ricavi annui fino a 20.000 Euro pagano un forfait pari al 15% del 67% di questi ricavi meno i contributi previdenziali versati al posto di IRPEF (comprese le addizionali comunale e regionale), IVA ed IRAP (ai sensi dei commi da 54 ad 89 dell’art. 1° della Legge n° 190 del 2014, la Legge di stabilità per il 2015).

Inoltre, fino al 31 Dicembre 2015, le guide turistiche che hanno dei ricavi annui fino a 30.000 Euro possono optare anche per il c.d. “**regime dei minimi**” grazie al quale una nuova attività paga per cinque anni un forfait del 5% al posto di IRPEF (comprese le addizionali), IVA ed IRAP sul reddito ottenuto deducendo dai ricavi i costi sostenuti per l’esercizio dell’attività ed i contributi previdenziali pagati. Per i redditi imponibili (e, tendenzialmente, per ricavi) piuttosto bassi (diciamo fino a 5 - 6.000 Euro di reddito ed a qualche migliaio di Euro in più di ricavi) e se si è iscritti alla gestione separata INPS questa formula può essere equivalente od anche leggermente più vantaggiosa del “regime forfetario unico”. Negli altri casi è più favorevole il “regime forfetario”, specie per le nuove attività (che godono, per i primi tre anni, di un ulteriore sconto di un terzo del 67% dei ricavi, per cui l’imposta sostitutiva del 15% si paga sul 45% dei ricavi e non sul 67%, percentuale da cui si devono dedurre sempre i contributi previdenziali) e se si usufruisce dell’agevolazione contributiva prevista per le sole nuove attività di impresa e quindi perché si è iscritti alla gestione commercianti INPS per cui si evita il minimo contributivo annuo per essa previsto (pari, nel 2015, a 3.543 Euro) e si applica soltanto l’aliquota contributiva più bassa rispetto a quella della gestione separata (pari, nel 2015, rispettivamente al 22,74% ed al 27,72%<sup>15</sup>).

Per quanto riguarda poi il **regime contributivo** (previdenziale) di queste attività esse hanno la possibilità di **scegliere fra l’iscrizione alla gestione separata INPS e quella alla gestione commercianti INPS**. Segnaliamo che questa non è soltanto la nostra opinione, in quanto la Corte di Cassazione, con la Sentenza n° 14069 del 2006 (ma anche con altre) e l’INPS, con la sua Circolare n° 12 del 2008 hanno affermato che l’iscrizione nella gestione separata è riservata alle guide o accompagnatori o interpreti turistici che svolgono un’attività di lavoro autonomo occasionale (quindi senza partita IVA) e superano il limite di 5.000 Euro di reddito annuo derivante da queste attività previsto dal 2° comma dell’art. 44 della Legge n° 326 del 2003, oppure a quelli la esercitano in modo professionale (cioè da lavoratore autonomo con Partita IVA), mentre l’**iscrizione alla gestione commercianti** è riservata alle guide, ecc. che esercitano l’attività in modo imprenditoriale (cioè con partita IVA ed **iscrizione nel Registro delle Imprese** ai sensi del n° 5 dell’art. 2195 del Codice Civile e per il fatto che le professioni turistiche non hanno un ordine professionale che gestisce un albo od un elenco, l’iscrizione al quale è condizione per esercitare l’attività professionale ed impedisce quella al Registro delle Imprese tenuto dalla Camera di Commercio).

Ciò significa che, fermo restando quanto previsto per l’attività autonoma occasionale dal 2° comma dell’art. 44 della Legge n° 326 del 2003, **la guida turistica professionale ha la scelta fra l’aprire soltanto la Partita IVA e, di conseguenza, pagare i contributi alla gestione separata dell’INPS, oppure, oltre all’apertura della partita IVA, iscriversi anche al Registro delle Imprese e, pertanto, pagare i contributi alla gestione commercianti** sempre dell’INPS. Sta a lei valutare la convenienza dei due regimi contributivi.

Si tenga presente, a questo proposito, che il “regime forfetario unico” (ma non il “regime dei minimi”) permette, come abbiamo visto in precedenza, **soltanto alle guide turistiche esercenti un’attività di impresa**, cioè a quelle iscritte al Registro delle Imprese, e che usufruiscono di tale regime fiscale di **pagare i contributi INPS solo in base all’aliquota percentuale** prevista per la gestione di appartenenza e non del minimo contributivo per essa eventualmente previsto (tale minimo, come abbiamo detto, esiste per la gestione commercianti ma non per la gestione separata).

Infine, segnaliamo che la maggioranza delle guide turistiche professionali ha finora optato per l’iscrizione alla gestione separata dell’INPS, ma dire, come fanno alcuni, che questa è

---

<sup>15</sup> Segnaliamo che è previsto che queste aliquote contributive aumentino, rispettivamente entro il 2016 ed il 2018, al 24% ed al 33,72%. Il 1° Gennaio 2016 l’aliquota della gestione separata INPS dovrebbe aumentare a 28,72%.

obbligatoria per le guide all'inizio dell'attività e con fatturati modesti è errato, perché non tiene conto della possibilità di scelta di cui sopra e perché costringerebbe la guida ad effettuare, a fine di carriera (di solito), una ricongiunzione onerosa dei contributi versati in un'altra cassa per potersi vedere calcolata la pensione sul totale dei contributi versati in due casse diverse.

Questo problema, a meno di una riforma futura che elimini l'onerosità della ricongiunzione dei contributi pensionistici versati in casse differenti, istituito peraltro fortemente illogico in un regime pensionistico contributivo come il nostro, in cui le regole per il calcolo della pensione sono uguali per tutte le gestioni (o casse) previdenziali, non è oggi eliminabile per gli eventuali contributi versati inizialmente alla gestione separata in quanto lavoratore autonomo occasionale con un reddito annuo superiore a 5.000 Euro, ai sensi del 2° comma dell'art. 44 della Legge 326/2003.

**Gianfranco Visconti**

Consulente di direzione aziendale  
Esperto di legislazione turistica