Avvocatura Distrettuale dello Stato
Via Vecchia Ognina, 149 - 95127 Catania

Risposta a nota			*Protocollo*	
Del	*Div.*	*Sez.*	CT 205/2013	*Avv.* Scalisi
N.			*Area* Legale	***(dati da citare in risposta)***

18/07/2014-44292 P
Catania
POSTA CERTIFICATA

All.

Oggetto: Ricorso al TAR Sicilia Sezione di Catania- proposto da ARCIDIACONO Paola c/ Regione Siciliana- Assessorato Regionale del Turismo, dello Sport e Spettacolo.

Raccomandata

AVVOCATURA DELLO STATO
VIA ALCIDE DE GASPERI, 81
PALERMO

PEC: p.c.

ASSESSORATO REGIONALE DEL TURISMO
DELLO SPORT E DELLO SPETTACOLO- SERVIZIO 9
PROFESSIONI TURISTICHE E AGENZIE DI VIAGGIO
PALERMO
dipartimento.turismo@certmail.regione.sicilia.it

In relazione al contenzioso meglio specificato in oggetto, per l'esame dell'opportunità di proporre appello, si trasmette copia conforme all' originale **della sentenza n. 1926/2014 emessa dal Tar Sicilia – Sezione staccata di Catania –(Sezione Quarta)**, unitamente agli atti ed alla documentazione in possesso della Scrivente.

L'Amministrazione che legge per conoscenza ed alla quale si invia copia della sentenza, ove lo ritiene, vorrà trasmettere con la massima urgenza eventuali ulteriori controdeduzioni ed atti direttamente all'Avvocatura dello Stato di Palermo.

Nota del 17/07/14 lrm

IL PROCURATORE DELLO STATO
Christian Giuseppe SCALISI

L'AVVOCATO DISTRETTUALE
(Maria NICOTRA)

Centralino: 0957221328-0957221329-0957221337 – Fax: 0957221336
Ufficio Relazioni col Pubblico: Tel. 0957221412
E - mail: catania@avvocaturastato.it

14/07/2014-43228 A
ADS(Catania)
Scadenza 01/01/2015
CT 205/2013
Avv. SCALISI CHRISTIAN

ORIGINALE

N. 1826 / 2014 REG.PROV.COLL.
N. 00289/2013 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 289 del 2013, proposto da:
Paola Arcidiacono, Angela Galia, rappresentate e difese dall'avv. Giuseppe Fianchino, presso il cui studio sono elettivamente domiciliati in Catania, Corso delle Province, 203;

contro

Assessorato Regionale del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Catania, via Vecchia Ognina, 149;
Dipartimento Reg. Turismo, Sport e Spettacolo - Servizio 9 Professioni Turistiche e Agenzie di Viaggio, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

della nota prot. n.29567/S9 Tur e della nota prot. n. 29569/S9 Tur dell'Assessorato Regionale del Turismo Sport e Spettacolo – Servizio 9 Professioni Turistiche e Agenzie di Viaggio, ricevute a mezzo plico raccomandato in data successiva al 15-11-2012, di pari oggetto ed identico contenuto;

e per la disapplicazione

delle norme della L.R. n. 8/04 in quanto contrarie al vigente diritto dell'Unione europea dotato di efficacia diretta nell'ordinamento italiano e alle pertinenti disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Assessorato Regionale del Turismo, dello Sport e dello Spettacolo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2014 il dott. Pancrazio Maria Savasta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le ricorrenti sono abilitate alla professione di Accompagnatore Turistico ai sensi della precedente disciplina contenuta nel R.D.L. 18-1-1937 n 448.

Tale disciplina richiedeva, ai fini del superamento del relativo esame di abilitazione, la conoscenza di un elenco di materie che riguardavano la Regione Sicilia nel suo complesso.

Nel dettaglio, oltre alla padronanza di una o più lingue straniere, il candidato doveva dimostrare una preparazione sull'"ambiente fisico e le attrattive principali della Sicilia; cenni sulle strutture turistico ricettive della Sicilia; cenni storici, politico economici sulla Sicilia dalla preistoria all'età contemporanea". A tali nozioni si aggiungeva la conoscenza delle "principali località della Sicilia che abbiano rilevanza da punto di vista archeologico, artistico, paesaggistico e naturalistico, sulle stazioni climatiche e termali nonché sui centri sportivi e di turismo religioso" e, specificava il bando, "in particolare" una preparazione sulle principali città siciliane (Palermo, Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Ragusa, Siracusa, Trapani), comprese le città ricadenti all'interno delle elencate province. Ed ancora, il bando richiedeva la conoscenza dei seguenti profili "C: tradizioni popolari, cucina tipica e artigianato siciliano; D: principali manifestazioni ricorrenti in Sicilia a carattere culturale, artistico, folcloristico, religioso e sportivo".

Si tratterebbe di un programma d'esame particolarmente selettivo che presuppone una profonda conoscenza del territorio di riferimento (la Sicilia), dei beni culturali ed artistici, nonché delle tradizioni popolari e religiose dell'isola.

Il superamento della prova abilitante ha poi consentito alle ricorrenti

di esercitare, per oltre dieci anni, la professione di accompagnatore turistico, unendo alla profonda preparazione maturata, un'altrettanto rilevante esperienza professionale.

Asseriscono le ricorrenti, quindi, di essere in possesso di una cultura regionale del tutto equiparabile a quella delle guide turistiche.

Ciò premesso, hanno precisato che In Italia, il regime delle professioni turistiche, era nella sostanza, e per effetto di disposizioni contenute in leggi regionali, così ripartito: le guide turistiche esercitavano la loro professione in ambiti territoriali delimitati e per lo più di estensione non maggiore a quello di una provincia. Gli accompagnatori turistici accoglievano ed accompagnavano durante il viaggio un gruppo di turisti, fornendo i necessari servizi di assistenza, comprese "informazioni significative di interesse turistico sulle zone di transito, al di fuori dell'ambito di competenza delle guide turistiche".

Asserisce parte ricorrente, quindi, che, nella sostanza gli accompagnatori "cucivano" sul piano delle informazioni culturali, artistiche e paesaggistiche, i vari territori, consegnando il gruppo alle guide turistiche, una volta giunti all'interno della singola località turistica.

Tale regime è applicato nella Regione Sicilia con la L.R. n. 4/08 (artt. 1, 2, 4 e 8), che, però,

con Decreto Assessoriale del 23.5.2012, ha esteso all'intero territorio della regione l'abilitazione delle guide turistiche, svuotando così di

significato una delle principali differenze tra le due qualifiche.

Detta riforma avrebbe determinato per gli accompagnatori, sul piano lavorativo, una progressiva e inesorabile estromissione dal mercato delle professioni turistiche, poiché i tour operator e le agenzie di viaggio dell'isola non si affiderebbero più a un accompagnatore turistico e, come avveniva prima, a tante guide locali quanti sono i siti da visitare nel corso del tour, ma, al contrario, e per una evidente ragione economica, preferirebbero affidarsi ad una guida turistica alla quale sarebbe consentito di illustrare non solo i luoghi di maggiore interesse nei singoli siti turistici ma, soprattutto, non anche di rendere informazioni durante il transito da una località turistica ad un'altra.

Asseriscono le ricorrenti che, a livello nazionale, il c.d. "Codice del Turismo" (D.lgs n. 79/11) avrebbe, diversamente da quanto stabilito dalla normativa regionale (artt.1, 2 e 4, L.r. n. 8/04), equiparato le due figure professionali.

Inoltre, vi sarebbe una sorta di discriminazione "a rovescio", sofferta dagli accompagnatori, rispetto agli accompagnatori/guide stranieri cittadini di un altro Stato membro dell'UE, che non conosce la distinzione tra le due figure professionali. Questi, in quanto non residenti e non legalmente stabiliti in Italia, in via temporanea e occasionale, avrebbero la possibilità di circolare liberamente sull'intero territorio nazionale, prestando la loro professione in maniera unitaria.

Sulla scorta di tali rilievi, i ricorrenti hanno chiesto, a mezzo atto di diffida dell'11-7-2012, all'Assessorato Regionale, di essere autorizzati a poter esercitare la professione di Guida Turistica, ovvero di essere autorizzati a sostenere ogni utile misura compensativa volta ad integrare la figura professionale posseduta e ciò al fine di essere autorizzati all'esercizio della professione di Guida Turistica.

Con note prot. n.29567/S9 Tur e prot. n. 29569/S9 Tur dell'Assessorato Regionale del Turismo Sport e Spettacolo – Servizio 9 Professioni Turistiche e Agenzie di Viaggio, successivamente ricevute, l'Assessorato ha riscontrato la diffida delle ricorrenti, denegando quanto richiesto sulla base di un'articolata motivazione.

Con ricorso passato per la notifica il 14.1.2013 e depositato il 31.1.2013, le ricorrenti hanno impugnato siffatto diniego, affidandosi alle seguenti censure:

I. Violazione art. 6 D.lgs n. 79/2011 - Violazione degli artt. 2, 3, 4 del Dlt. N. 30/2006 - Violazione degli articoli 56 [già art. 49 Trattato CE] e 57 [già art. 50 Trattato CE] del TFUE; – Violazione degli artt. 101 [già 81 e ss., Trattato CE] del TFUE; – Violazione degli articoli 3, 117, primo e terzo comma e 120 della Costituzione della Repubblica italiana; - Violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 1 (Dignità umana), 15 (Libertà professionale e diritto di lavorare), 20 (Uguaglianza davanti alla legge) e 21 (Non discriminazione); - Violazione degli artt. 9 e 10 del D.L. n. 206/07; - Violazione dell'art. 18 [già art. 12 TCE] del TFUE -

ingiusta ed irragionevole discriminazione effettuata in base alla nazionalità; Violazione degli artt. 1, 20, 24, 84 del D.lgs n. 59/10 - Disapplicazione degli artt. 1, 2, 4, 8 della L.R. n. 8/2004; – Difetto di motivazione, sua illogicità: art. 3 L. 241/90.

Il provvedimento impugnato non avrebbe considerato che l'art. 6 del Codice del Turismo, D.lgs n. 79/2011, non avrebbe introdotto alcuna definizione della professione di accompagnatore turistico distinta da quella di guida turistica (come, per altro, confermato anche dall'Assessorato resistente con il provvedimento impugnato), stabilendo una equiparazione "anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati", a ciò abilitando, pertanto, la figura dell'accompagnatore/guida.

Ne deriverebbe, anche sul piano letterale, che la distinzione tra le due figure professionali opposta dall'Assessorato non troverebbe alcun riferimento nelle disposizioni che, attualmente, regolano la materia a livello statale, unico livello competente in ordine alla determinazione dei principi fondamentali nella materia concorrente delle professioni, ex art. 117 terzo comma Cost..

Asseriscono le ricorrenti che la competenza in materia di professioni, relative definizioni e requisiti necessari all'abilitazione professionale, spetterebbe unicamente allo Stato, ex art. 4, comma 2, del D.Lgs. n. 30 del 2006 e non alle Regioni (ricomprese fra queste anche quelle a statuto speciale).

Inoltre, la legge della Regione Sicilia sul turismo (L.r. n. 8/2004),

successiva alla L. 135/2001, che non conteneva già più le definizioni e, quindi, la distinzione tra le due figure, avrebbe introdotto le due professioni e i requisiti di accesso, in assenza di una base giuridica a livello statale.

In ordine al richiamo contenuto nel diniego impugnato alle disposizioni del CEN Comitato Europeo di Normalizzazione, lo stesso sarebbe privo di valore cogente, costituendo le definizioni citate un mero proposito di uniformazione delle discipline interne dei vari paesi aderenti all'Unione, non trovando riscontro in alcuna direttiva ovvero regolamento della stessa Unione o nella normativa interna italiana.

La distinzione tra le due figure professionali sarebbe sconosciuta in altri paesi dell'Unione Europea, ove i prestatori esercitano indistintamente la professione di accompagnatore e guida e possono chiedere non solo di potersi stabilire in Italia, ma di poter esercitare in regime di temporaneità ed occasionalità (secondo quanto previsto dal D.lgs 206/07, artt. 9 e 10), la professione di guida turistica attraverso una semplice dichiarazione preventiva da presentarsi a mezzo raccomandata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ovvero ancora, nel caso di un c.d. "tour chiuso" (un gruppo che parte, visita l'Italia e ritorna nel paese di partenza) di poter prestare la propria attività professionale in assenza di qualsivoglia dichiarazione preventiva.

La c.d. "direttiva servizi", attuata in Italia con il D.lgs n. 59/10,

espressamente all'art. 20 (in materia di prestazioni temporanee ed occasionali) stabilisce che la prestazione temporanea e occasionale di servizi è consentita ai cittadini comunitari e agli altri prestatori aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione europea, quando sono stabiliti in uno Stato membro".

L'art. 24 "(significativamente rubricato "parità di trattamento" dovrebbe essere applicato anche ai cittadini italiani: "I cittadini italiani e i soggetti giuridici costituiti conformemente alla legislazione nazionale che sono stabiliti in Italia possono invocare l'applicazione delle disposizioni del presente titolo, nonché di quelle richiamate all'articolo 20, comma 3" (art. 24 D.lgs 59/10).

Precisano, ancora, le ricorrenti che tali ultime disposizioni troverebbero diretta applicazione anche nelle regioni a statuto speciale.

Nella sostanza ai prestatori di servizi di accompagnamento di un paese membro dell'U.E. sarebbe riconosciuta una doppia facoltà, invece impedita a un prestatore regolarmente stabilito in Italia e in Sicilia.

E, infatti, l'art. 8 della L.R. n. 8/04, riserverebbe la facoltà in oggetto alle sole guide straniere e non a quelle stabilite in Italia e Sicilia, impedendo, così, ai soli ricorrenti in quanto stabiliti nella Regione Sicilia, la libera prestazione dei propri servizi professionali, in contrasto con i diritti e le libertà fondamentali del mercato interno

dell'Unione.

Il diniego opposto dall'Assessorato ad esclusivo carico delle ricorrenti rappresenterebbe, inoltre, una violazione degli artt. 3 e 120 della Costituzione.

Per tali motivi, le ricorrenti hanno concluso con la richiesta di disapplicazione dell'art. 8 della L.R. n.8/04 e delle altre disposizioni di contrasto quali gli artt. 1, 2 e 4 della medesima legge regionale.

In ultimo, le ricorrenti, nella diffida che ha originato il diniego dell'Assessorato hanno, inoltre, chiesto di essere autorizzate a sostenere ogni "misura compensativa volta ad integrare la figura professionale posseduta dalle stesse (al pari della Guide Straniere che intendono stabilirsi nella regione), al fine di ottenere l'abilitazione alla professione di Guida Turistica".

Costituitasi, l'Amministrazione si è limitata, con memoria formale, a concludere per l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

Alla pubblica udienza del 27.3.2014 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

La questione giuridica sottesa al ricorso in esame concerne la possibilità, a fronte di una normativa regionale che prevede due figure distinte di guida turistica e di accompagnatore turistico, di ritenere ormai le stesse unificate per effetto delle nuove disposizioni nazionali e, comunque, in quanto incompatibili con la normativa comunitaria.

Sulla scorta di tali premesse, i ricorrenti, accompagnatori turistici, hanno presentato istanza al competente Assessorato Regionale, chiedendo, in buona sostanza, di poter esercitare la professione di guida turistica, la cui possibilità di esercizio, così come già avveniva per gli accompagnatori, in ambito provinciale, è stata recentemente estesa a tutto il territorio nazionale.

Con la medesima istanza, è stato comunque chiesto, in subordine, di autorizzare "ogni misura compensativa volta a integrare la figura professionale posseduta".

L'istanza dei ricorrenti è giustificata dal fatto che è venuta meno ogni necessità di ricorrere alla figura dell'accompagnatore, che, appunto, garantiva il coordinamento nel territorio al di fuori delle province, originario limite territoriale della competenza professionale delle guide turistiche.

L'Amministrazione ha ritenuto di non poter accogliere la detta richiesta per le considerazioni seguenti:

1) la l.r. n. 8 del 3 maggio 2004, emanata, al pari di molte altre regioni, in vigenza della legge 135/2001, disciplina separatamente le professioni di guida e di accompagnatore turistico, stabilendo criteri diversi e programmi di esami differenziati per l'accesso e lo svolgimento delle relative prove selettive, nella considerazione delle diverse competenze richieste alle guide e agli accompagnatori turistici";

2) "la citata L.r 8/04 richiede, inoltre, per l'accesso alla professione di

guida turistica il superamento di un esame – verifica per coloro che siano in possesso di una laurea in materie umanistiche (...).

Diversamente, per lo svolgimento della professione di accompagnatore è sufficiente il diploma di scuola media superiore la frequenza di un corso";

3) le diverse funzioni e competenze, così come definite dal CEN (Comitato Europeo di Normalizzazione), secondo la norma europea EN 13809 del 2003.

Il medesimo provvedimento ha inoltre riconosciuto che "è pur vero che con l'abrogazione da parte del Codice del Turismo (D.lgs n. 79/11) delle precedenti norme in materia di professioni turistiche manca il riferimento normativo nazionale ma ritiene questa scrivente amministrazione che, nelle more di una normativa statale organica in materia, non possa non tenersi conto delle norme regionali non in contrasto con le norme europee come recepite nell'ordinamento interno".

Ciò posto, ritiene il Collegio che debba essere condiviso quanto sostenuto in ricorso in riferimento alla concreta abolizione della distinzione delle due figure per effetto del c.d. Codice del Turismo (D. Lgs.vo 23/05/2011, n.79), il cui art. 6 stabilisce che "sono professioni turistiche quelle attività, aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di ospitalità, assistenza, 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".

Il nuovo indirizzo statale, quindi, è rivolto alla sussistenza di un'unica figura volta all'accompagnamento e alla guida.

Ciò posto (cfr. Corte Cost. 29.10.2009, n. 271) <<va premesso che, in materia di professioni, la giurisprudenza della Corte è ferma nel senso che compete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio.

<< Tali principi sono validi anche con riguardo alle professioni turistiche. In tal senso, esplicitamente, la recente sentenza n. 222 del 2008 ha statuito che «l'attribuzione della materia delle "professioni" alla competenza dello Stato [...] prescinde dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario»>>.

Il Giudice delle Leggi ha, altresì, chiarito che, secondo quanto previsto dall'art. 117, comma 3, <<l'indicazione di specifici requisiti per l'esercizio delle professioni, anche se in parte coincidenti con quelli già stabiliti dalla normativa statale, viola la competenza statale, risolvendosi in una indebita ingerenza in un settore (quello della disciplina dei titoli necessari per l'esercizio di una professione), costituente principio fondamentale della materia e, quindi, di competenza statale, ai sensi anche dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 30 del 2006» (sentenze n. 153 del 2006 e n. 57 del 2007)>>.

Ha, infine, precisato che <<in tale ottica . . . l'art. 10, comma 4, del

decreto-legge n. 7 del 2007, convertito nella legge n. 40 del 2007, introducendo misure urgenti per la liberalizzazione di alcune attività economiche, stabilisce che le attività di «guida turistica e accompagnatore turistico [....] non possono essere subordinate all'obbligo di autorizzazioni preventive, al rispetto di parametri numerici e a requisiti di residenza, fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali» e che «[....] I soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Paese comunitario di appartenenza operano in regime di libera prestazione di servizi, senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica>>.

L'Amministrazione, con il provvedimento impugnato, si ribadisce, prende atto della modifica intervenuta per effetto del Codice del Turismo, ma ritiene che manchi un riferimento normativo nazionale chiarificatore e che, nelle more di una normativa statale organica in materia, non possa non tenersi conto delle norme regionali non in contrasto con le norme europee come recepite nell'ordinamento interno.

Il principio è, in effetti, corretto.

Tuttavia, la sostanziale abolizione della distinzione tra le due figure, già di per sé, in attesa di una riconfigurazione a livello nazionale dei (a questo punto, unici) requisiti non può non comportare che il possesso della qualifica abiliti all'esercizio delle due funzioni (guida e

accompagnamento).

Inoltre, secondo quanto stabilito dall'art. 53 della L. 24 dicembre 2012, n. 234, "nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea".

Analogamente, il D. Lgs.vo 26 marzo 2010, n. 59 (attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) prevede che <<i cittadini italiani e i soggetti giuridici costituiti conformemente alla legislazione nazionale che son stabiliti in Italia possono invocare l'applicazione delle disposizioni del presente titolo, nonché di quelle richiamate all'articolo 20, comma 3>>.

L'art. 20 (Esercizio di attività di servizi in regime di libera prestazione) stabilisce che <<La prestazione temporanea e occasionale di servizi e' consentita ai cittadini comunitari e agli altri prestatori aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione europea, quando sono stabiliti in uno Stato membro.

2. I requisiti applicabili ai prestatori di servizi stabiliti in Italia si applicano ai soggetti di cui al comma 1 in caso di prestazione temporanea e occasionale solo se sussistono ragioni di

ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di

proporzionalità.

3. Restano ferme le disposizioni di cui al titolo II del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, di recepimento della direttiva 2005/36/CE>>.

Quindi, i cittadini italiani possono invocare le disposizioni di cui al titolo II del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, di recepimento della direttiva 2005/36/CE e, quindi, diretta espressione di una normativa comunitaria recepita espressamente in Italia.

Gli artt. 9 e 10 del predetto D.Lgs.vo stabiliscono quanto segue:

"Art. 9. 1. Fatti salvi gli articoli da 10 a 15, la libera prestazione di servizi sul territorio nazionale non può essere limitata per ragioni attinenti alle qualifiche professionali:

a) se il prestatore é legalmente stabilito in un altro Stato membro per esercitarvi la corrispondente professione;

b) in caso di spostamento del prestatore; in tal caso, se nello Stato membro di stabilimento la professione non é regolamentata, il prestatore deve aver esercitato tale professione per almeno due anni nel corso dei dieci anni che precedono la prestazione di servizi.

2. Le disposizioni del presente titolo si applicano esclusivamente nel caso in cui il prestatore si sposta sul territorio dello Stato per esercitare, in modo temporaneo e occasionale, la professione di cui al comma 1.

3. Il carattere temporaneo e occasionale della prestazione é valutato,

dall'autorità di cui all'art. 5, caso per caso, tenuto conto anche della natura della prestazione, della durata della prestazione stessa, della sua frequenza, della sua periodicità e della sua continuità.

4. In caso di spostamento, il prestatore é soggetto alle norme che disciplinano l'esercizio della professione che é ammesso ad esercitare, quali la definizione della professione, l'uso dei titoli e la responsabilità professionale connessa direttamente e specificamente alla tutela e sicurezza dei consumatori, nonché alle disposizioni disciplinari applicabili ai professionisti che, sul territorio italiano, esercitano la professione corrispondente.

"Art. 10. 1. Il prestatore che ai sensi dell'articolo 9 si sposta per la prima volta da un altro Stato membro sul territorio nazionale per fornire servizi é tenuto ad informare in anticipo, l'autorità di cui all'articolo 5 con una dichiarazione scritta, contenente informazioni sulla prestazione di servizi che intende svolgere, nonché sulla copertura assicurativa o analoghi mezzi di protezione personale o collettiva per la responsabilità professionale. Tale dichiarazione ha validità per l'anno in corso e deve essere rinnovata, se il prestatore intende successivamente fornire servizi temporanei o occasionali in tale Stato membro. Il prestatore può fornire la dichiarazione con qualsiasi mezzo idoneo di comunicazione.

2. In occasione della prima prestazione, o in qualunque momento interviene un mutamento oggettivo della situazione attestata dai documenti, la dichiarazione di cui al comma 1 deve essere corredata

di:

a) un certificato o copia di un documento che attesti la nazionalità del prestatore;

b) una certificazione dell'autorità competente che attesti che il titolare é legalmente stabilito in uno Stato membro per esercitare le attività in questione e che non gli é vietato esercitarle, anche su base temporanea, al momento del rilascio dell'attestato;

c) un documento che comprovi il possesso delle qualifiche professionali;

d) nei casi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera b), una prova con qualsiasi mezzo che il prestatore ha esercitato l'attività in questione per almeno due anni nei precedenti dieci anni;

e) per le professioni nel settore della sicurezza la prova di assenza di condanne penali.

3. Per i cittadini dell'Unione europea stabiliti legalmente in Italia l'attestato di cui al comma 2, lettera b) e' rilasciato, a richiesta dell'interessato e dopo gli opportuni accertamenti, dall'autorità competente di cui all'articolo 5.

4. Il prestatore deve informare della sua prestazione, prima dell'esecuzione o, in caso di urgenza, immediatamente dopo, l'ente di previdenza obbligatoria competente per la professione esercitata. La comunicazione, che non comporta obblighi di iscrizione o di contribuzione, può essere effettuata con qualsiasi mezzo idoneo".

Appare evidente che, quelle esercitabili, sono prestazioni svolte in

modo temporaneo e occasionale, assolutamente interdette, invece, al prestatore nazionale munito della sola qualifica (recte:abilitazione) di accompagnatore e, invece, consentite al soggetto abilitato a guida turistica.

Sostengono i ricorrenti che ciò implicherebbe una sorta di discriminazione "al contrario", di guisa che le guide straniere, fornite di unica abilitazione, possono in Italia svolgere il servizio in origine destinato (anche) agli accompagnatori.

Occorre comprendere se detta circostanza derivi da una espressa disposizione comunitaria e, quindi, in virtù del richiamato art. 53 della L. 24 dicembre 2012, n. 234, la sussistenza di una norma di non discriminazione nei confronti del prestatore di servizio comunitario garantisca analoga possibilità al cittadino italiano all'interno del territorio del nostro Stato.

Già da tempo (Sentenza della Corte di Giustizia del 26/2/1991 n. C-180/89) è stato chiarito <<che occorre osservare che le attività di una guida turistica originaria di uno Stato membro diverso dall'Italia e che accompagna i partecipanti ad un viaggio organizzato in Italia a partire dal detto Stato membro possono essere esercitate nel quadro di due distinti regimi giuridici. Un' impresa di turismo con sede in un altro Stato membro può avvalersi delle guide che lavorano alle sue dipendenze. In tale ipotesi è l' impresa di turismo che presta il servizio ai turisti attraverso le proprie guide turistiche. Tuttavia, tale impresa può anche avvalersi di guide turistiche indipendenti, stabilite

nell' altro Stato membro di cui s' è detto. In questa ipotesi il servizio è prestato dalla guida turistica all' impresa di turismo>>.

Occorre accertare se queste attività rientrino nell' ambito di applicazione dell' art. 59 (adesso 49) del Trattato.

Secondo la predetta decisione, <<l' art. 59 del Trattato, anche se prevede esplicitamente la sola situazione di un prestatore stabilito in uno Stato membro diverso da quello del destinatario della prestazione, ha nondimeno lo scopo di eliminare le restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di persone non stabilite nello Stato sul cui territorio deve essere fornita la prestazione (v. sentenza 10 febbraio 1982, Transporoute, punto 14 della motivazione, causa 76/81, Racc. pag. 417). Solo nel caso in cui tutti gli elementi rilevanti dell' attività in questione siano ristretti localmente all'interno di un solo Stato membro le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione di servizi non trovano applicazione (sentenza 18 marzo 1980, Debauve, causa 52/79, punto 9 della motivazione, Racc. pag. 833).

<<Di conseguenza, le disposizioni dell' art. 59 debbono applicarsi in tutti i casi in cui un prestatore di servizi offre servizi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale egli è stabilito, qualunque sia il luogo in cui sono stabiliti i destinatari dei servizi.

<< Trattandosi nella fattispecie, e nelle due ipotesi descritte nel punto 5 della presente sentenza, di prestazioni di servizi effettuate in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito il prestatore, l'

art. 59 del Trattato trova applicazione.

<< Si deve poi esaminare se la prestazione di cui trattasi sia già oggetto di una disciplina comunitaria.

<< Il governo italiano sottolinea a tale proposito che occorre distinguere la professione di guida turistica da quella di accompagnatore turistico. Orbene, dal quattordicesimo "considerando" e dall'art. 2, n. 5, della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, 75/368/CEE, concernente misure destinate a favorire l' esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per quanto riguarda varie attività (ex classe 01 - classe 85 CITI), comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività (GU L 167, pag. 22), risulta che solo la professione di guida accompagnatrice è stata oggetto di un' armonizzazione comunitaria. Di conseguenza, il fatto di essere abilitato all' esercizio dell' attività di guida accompagnatrice non implicherebbe assolutamente il diritto di esercitare l' attività di guida turistica.

<< Questo argomento non può essere accolto. E' infatti sufficiente osservare che la Commissione non ha affatto sostenuto che le due professioni siano identiche e che l' accompagnatore turistico possa indifferentemente esercitare questa attività o quella di guida turistica. Essa fa riferimento, nel ricorso, unicamente alla funzione di guida turistica esercitata dalla persona che si sposta con un gruppo di turisti, senza porre il problema di stabilire se tale persona eserciti anche la funzione di guida accompagnatrice.

<< Occorre pertanto chiedersi se, in mancanza di armonizzazione comunitaria, l' applicazione della normativa italiana controversa alle guide turistiche che accompagnano un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro sia compatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato CEE.

<< Gli artt. 59 e 60 del Trattato prescrivono l' eliminazione non solo di tutte le discriminazioni nei confronti del prestatore a causa della sua cittadinanza, ma anche di tutte le restrizioni alla libera prestazione di servizi imposte dal fatto che il prestatore è stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui dev'essere fornita la prestazione. In particolare, lo Stato membro non può subordinare l' esecuzione della prestazione di servizi nel suo territorio all' osservanza di tutte le condizioni prescritte per lo stabilimento, perché altrimenti priverebbe di ogni effetto utile le disposizioni destinate a garantire la libera prestazione di servizi.

<< Si deve rilevare a tale proposito che la prescrizione contenuta nelle citate disposizioni della normativa italiana costituisce una restrizione di tal genere. Infatti, subordinando la prestazione dei servizi di guida turistica che viaggia con un gruppo di turisti proveniente da un altro Stato membro al possesso di una determinata qualifica, la detta normativa impedisce sia alle imprese di turismo di fornire tale prestazione tramite il proprio personale sia alle guide turistiche indipendenti di offrire i propri servizi a queste imprese nel corso di viaggi organizzati. Inoltre, essa impedisce ai

turisti che partecipano a tali viaggi, organizzati di avvalersi a loro scelta delle prestazioni di cui è causa.

<< Tenuto conto però delle speciali caratteristiche di talune prestazioni di servizi, il fatto che uno Stato membro subordini quest' ultima a condizioni di qualifica del prestatore, in conformità alle norme che disciplinano questi tipi di attività nel suo territorio, non può essere considerato incompatibile con gli artt. 59 e 60 del Trattato. Tuttavia, la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può essere limitata solo da norme giustificate dall'interesse generale e valevoli per tutte le persone e le imprese che esercitino un' attività nel territorio dello Stato destinatario, qualora tale interesse non sia tutelato dalle norme cui il prestatore è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito. Inoltre, le dette condizioni debbono essere obiettivamente necessarie a garantire l' osservanza delle norme professionali e la tutela degli interessi da queste perseguita (v., tra l' altro, sentenza 4 dicembre 1986, Commissione / Germania, punto 27 della motivazione, causa 205/84, Racc. pag. 3755).

<< Ne consegue che tali condizioni possono essere considerate compatibili con gli artt. 59 e 60 del Trattato soltanto qualora sia provato che sussistono, nel settore di attività considerato, esigenze imperative connesse all' interesse generale che giustificano restrizioni della libera prestazione dei servizi, che tale interesse non è già garantito dalle norme dello Stato in cui il prestatore è stabilito e che

lo stesso risultato non potrebbe essere ottenuto mediante provvedimenti meno incisivi.

<< Il governo italiano sostiene poi che la normativa controversa mira a proteggere interessi generali, attinenti alla tutela dei consumatori e alla conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale. Per quanto riguarda la tutela dei consumatori esso sottolinea che la normativa mira a garantire la qualità della prestazione per proteggere in tal modo il destinatario effettivo di quest'ultima, cioè il turista. L' interesse alla conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale verrebbe garantito dalla guida turistica, che costituisce l'intermediario tra il visitatore ed il bene culturale. Orbene, nell' ipotesi specifica di un viaggio organizzato di un gruppo di turisti stranieri la tutela di questo interesse sarebbe importante in quanto, tenuto conto della loro diversa matrice culturale e dalla durata limitata delle visite, tali turisti serberebbero del bene culturale solo l' immagine e la conoscenza trasmessa loro dalla guida turistica.

<< Si deve osservare che l' interesse generale attinente alla tutela dei consumatori e la conservazione del patrimonio storico ed artistico nazionale possono costituire esigenze imperative che giustificano una restrizione della libera prestazione dei servizi. Ciononostante la condizione imposta dalla normativa italiana eccede quanto è necessario a garantire la tutela di questo interesse, in quanto subordina l' attività della guida turistica che accompagna gruppi di

turisti provenienti da un altro Stato membro al possesso di una licenza.

<< In effetti, l' accompagnamento professionale di cui trattasi nella presente controversia si svolge in condizioni particolari. La guida turistica, indipendente o lavoratore subordinato, si sposta con i turisti che accompagna in circuito chiuso; essi si trasferiscono temporaneamente, in gruppo, dallo Stato membro in cui sono stabiliti nello Stato membro da visitare.

<< Stando così le cose, la condizione del possesso di una licenza imposta dallo Stato membro di destinazione ha 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. Orbene, tale conseguenza potrebbe presentare per i turisti beneficiari delle prestazioni di servizi di cui trattasi 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.

<< Va inoltre osservato che una gestione redditizia di tali viaggi di gruppo dipende dalla reputazione professionale dell' organizzatore, che è sottoposto alla pressione concorrenziale di altre imprese di turismo, e che la conservazione di tale reputazione e la pressione della concorrenza determinano già una certa selezione delle guide turistiche e un controllo della qualità delle loro prestazioni. Tale

circostanza può contribuire, in funzione delle aspettative specifiche dei gruppi di turisti di cui trattasi, alla tutela dei consumatori ed alla conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, quando si tratta di visite guidate in luoghi diversi dai musei o dai monumenti storici che possono essere visitati solo con una guida professionista.

<< Ne consegue che, tenuto conto della gravità delle restrizioni che essa comporta, la normativa di cui trattasi è sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, cioè la conservazione del patrimonio storico ed artistico dello Stato membro in cui è effettuato il viaggio e la tutela dei consumatori>>.

Considerato il nuovo quadro normativo, caratterizzato dall'abolizione di una sostanziale distinzione tra guide e accompagnatori, alla liberalizzazione dell'attività delle prime rispetto all'intero territorio nazionale, alla circostanza che alle guide straniere, sia pure con tutte le precisazioni e la temporaneità, è consentito di cumulare la funzione, appunto, di guida e di accompagnatori nel territorio nazionale e che tale facoltà non può non trovare attuazione anche per i cittadini italiani, è possibile concludere che, in attesa di eventuali precisazioni normative in ordine ai presupposti, non possa adottarsi la normativa regionale di riferimento, ma occorra consentire a coloro che sono abilitati ad accompagnatore turistico di svolgere l'attività di guida.

Per altro, in tal senso, non è inopportuno rammentare che l'attuale disciplina delle professioni è stata oggetto di ulteriore

liberalizzazione, per effetto dell'abrogazione dell'art. 10 comma 4 della legge n. 40/2007, espressamente richiamato dalla sentenza della Corte Costituzionale 271/2009 sopra citata.

Tale norma poneva una norma di favore, quindi ormai rimossa, per i soggetti aventi un titolo universitario pertinente alla professione di guida turistica, secondo la quale "ai soggetti titolari di laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o in archeologia o titolo equipollente, l'esercizio dell'attività di guida turistica non può essere negato, né subordinato allo svolgimento dell'esame abilitante o di altre prove selettive, salva la previa verifica delle conoscenze linguistiche e del territorio di riferimento", sicché non sono interdette altre disposizioni che possano fondare il titolo presupposto su altre circostanze.

La materia è ora regolata dall'art. 3, quinto comma, d.l.138/2011, convertito nella legge 148/2011, che, nella parte di interesse, così recita:

"5. Fermo restando l'esame di Stato di cui all' articolo 33, quinto comma, della Costituzione per l'accesso alle professioni regolamentate secondo i principi della riduzione e dell'accorpamento, su base volontaria, fra professioni che svolgono attività similari, gli ordinamenti professionali devono garantire che l'esercizio dell'attività risponda senza eccezioni ai principi di libera concorrenza, alla presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale, alla differenziazione e pluralità di offerta che garantisca l'effettiva

possibilità di scelta degli utenti nell'ambito della più ampia informazione relativamente ai servizi offerti. Con decreto del Presidente della Repubblica emanato ai sensi dell' articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 , gli ordinamenti professionali dovranno essere riformati entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto per recepire i seguenti principi:

a) l'accesso alla professione é libero e il suo esercizio é fondato e ordinato sull'autonomia e sull'indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnica, del professionista. La limitazione, in forza di una disposizione di legge, del numero di persone che sono titolate ad esercitare una certa professione in tutto il territorio dello Stato o in una certa area geografica, é consentita unicamente laddove essa risponda a ragioni di interesse pubblico, tra cui in particolare quelle connesse alla tutela della salute umana, e non introduca una discriminazione diretta o indiretta basata sulla nazionalità o, in caso di esercizio dell'attività in forma societaria, della sede legale della società professionale;

b) previsione dell'obbligo per il professionista di seguire percorsi di formazione continua permanente predisposti sulla base di appositi regolamenti emanati dai consigli nazionali . . . .;

c) la disciplina del tirocinio per l'accesso alla professione deve conformarsi a criteri che garantiscano l'effettivo svolgimento dell'attività formativa e il suo adeguamento costante all'esigenza di assicurare il miglior esercizio della professione.

In sostanza, è stato disposto che l'accesso alla professione è libero, a meno che non ci siano ragioni di ordine pubblico, e sono stati definiti, per altro, i percorsi e il tirocinio necessari per il legittimo esercizio, di guisa che, in effetti, non è neanche, in tal senso, giustificato il diniego impugnato nella parte in cui non ritiene che vi sia una disposizione per l'accesso, la cui regolamentazione i ricorrenti non hanno mancato di richiedere.

In ultimo, è da segnalare che le ricorrenti hanno affermato di avere, oltre un'esperienza ultradecennale, ottenuto la loro abilitazione secondo la normativa pregressa, certamente più rigorosa nel richiedere particolari tipi di conoscenza, tali da consentire, ancor più, l'assimilazione dei presupposti cognitivi con le guide turistiche.

Conclusivamente il ricorso va accolto e, per l'effetto, va annullato il provvedimento impugnato ai fini dell'accoglimento dell'istanza dei ricorrenti sino alla eventuale adozione di normativa che disciplini l'accesso alla professione di accompagnatore turistico.

La complessità del giudizio e la novità della questione inducono il Collegio a disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia - sezione staccata di Catania (Sezione Quarta) - definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei modi e nei sensi di cui alla parte motiva.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 27 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Cosimo Di Paola, Presidente

Pancrazio Maria Savasta, Consigliere, Estensore

Francesco Bruno, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 1-7-2014

~~IL SEGRETARIO~~

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia - Sez. di Catania copia conforme al suo originale si rilascia a sensi dell'art. 14 legge n. 1034 del 1979 Catania 2 LUG. 2014 Segretario

COPIA AUTENTICA TRASMESSA

OGGI 2-7-2014

A Avv. Stato - CT

Ai sensi del D. LGS. n° 104 del 2010.

IL DIRETTORE