

LA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO, I 12 PUNTI FONDAMENTALI

1 - i DM non esistono più, l'elenco dei siti e gli esami sono stati cancellati: sono stati infatti definitivamente annullati i due decreti ministeriali "siti" ed "esami" i quali sono stati confermati illegittimi perché contrari alla legge nazionale l. 97/2013 sull'abilitazione nazionale ed alla relativa e consolidata giurisprudenza costituzionale;

2 - il MiBACT non può ignorare il Consiglio di Stato ed il TAR del Lazio: i giudici del Consiglio di Stato hanno ordinato al MiBACT, quale autorità amministrativa, di eseguire la sentenza la quale ha pienamente confermato le sentenze del TAR del Lazio, sez. II-quater, n. 2831/2017 e n.2817/2071 che dovranno pertanto costituire, al pari della stessa sentenza del Consiglio di Stato, il parametro inderogabile per il MiBACT nella sua ulteriore attività;

3 - esami e siti speciali erano tutti e due illegittimi: i due censurati decreti sono stati dichiarati, ancor meglio di quanto aveva lasciato intendere il TAR del Lazio in primo grado, "connessi sotto i profili logico e giuridico, formando un unico corpus normativo" (par. 6) perché così li aveva sempre intesi espressamente il MiBACT come altrettanto unica e non derogabile è stata giudicata la disciplina dell'art. 3 della l. 97/2013 che stabilisce l'abilitazione nazionale, cosicché viene sgomberato definitivamente il campo da ogni dubbio sul fatto che fosse illegittima sola la parte relativa agli "esami", mentre quella sui "siti" potesse rimanere vigente;

4 - i limiti territoriali erano stati posti per bloccare la concorrenza e null'altro: il Consiglio di Stato ha sentenziato che nei siti non vi era "altro significato che non quello di condizionare ad essi (anzi, a ciascuno di essi) la specifica abilitazione ad efficacia territoriale" (par. 6), giungendo ad affermare che "il dato testuale è chiarissimo al riguardo" (par. 6);

5 - la specializzazione non significa restringere territorialmente l'accesso alle guide non locali: il Consiglio di Stato ha dichiarato che l'attuazione dell'art. 3 della l. 97/2013 è compatibile con il diritto UE e che il principio di libera prestazione della professione in tutto il territorio nazionale può essere derogato esclusivamente per fini generali quali la tutela dei consumatori e la conservazione del patrimonio storico (come stabilì la sentenza della Corte di Giustizia europea C-180/89 del 26 febbraio 1991). Ciò tuttavia - prosegue il Consiglio di Stato - non è incondizionato né può essere lasciato alla mera discrezione del MiBACT, bensì la specializzazione per potersi attuare deve attenersi scrupolosamente al principio di proporzionalità poiché i DM annullati recavano "una restrizione di natura territoriale (o, addirittura, per singoli siti in sé) alla proclamata, ma di fatto inutilizzabile, abilitazione nazionale" (par. 7.2);

6 - l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato aveva ragione a richiamare il MiBACT: il Consiglio di Stato ha fatto sue le consolidate osservazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, riaffermando che la "validità territoriale dell'abilitazione, se localizzata e molto ristretta, appare volta a ripartire il mercato interno mercè segmentazioni finalizzate a garantire ad ogni operatore un certo volume di clientela" (par. 7.3) stabilendo il principio giurisprudenziale che "una segmentazione esasperata per singoli siti, quand'anche non fosse artificiosa, è già in sé sintomo evidente di violazione del principio di proporzionalità" (par. 7.3) trasformando tal elenco di siti "nello strumento più ovvio per limitare la concorrenza tra gli operatori" (par. 7.3) e segnalando "come l'imposizione di barriere all'ingresso determini

un effetto in sé nocivo e certo non congruente con la finalità di tutela dei siti sensibili e dei consumatori che ne fruiscono" (par. 7.3). In altri termini, l'elenco siti unitamente alla restrizione territoriale non solo era anti-concorrenziale, ma violava di per sé il principio di proporzionalità avendo leso la tutela dei consumatori e le speciali esigenze di conservazione del patrimonio storico che la medesima giurisprudenza comunitaria eccezionalmente intende proteggere in deroga alla libertà di prestazione di servizi disciplinata dallo stesso ordinamento comunitario;

7 - l'abilitazione è una sola e costituisce l'unico titolo legittimante per essere guida turistica: la sentenza ordina conseguentemente al MiBACT che il principio, proclamato nell'art. 3 della l. 97/2013, per cui l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale può essere ristretto "a titolo di mera eccezione, di stretta interpretazione, determinato nello scopo e affrontato con mezzi congruenti con quest'ultimo, oltretutto soggetti a continua revisione" (par. 7.3), nel pieno rispetto dei "noti canoni, che sono già di diritto interno, di ragionevolezza, proporzionalità ed imparzialità" (par. 7.4), ammettendo sì la specializzazione ma senza che la stessa sia più illegittimamente attuata attraverso un "imporre due titoli distinti, per compiti e per destinatari, di cui di fatto solo quello specialistico apre ad un mercato locale più redditizio" (par. 7.4) che per l'effetto "rarefà il mercato in danno ai non specializzati e, si badi il paradosso, costringe i consumatori, che attraversino un territorio con uno o più siti, a munirsi di tante guide quante siano le loro esigenze di conoscenza complessiva di quell'area" (par. 7.4);

8 - le guide turistiche provenienti da altri paesi dell'Unione Europea non erano comunque soggette alla specializzazione territoriale né obbligate ad un'abilitazione generale o specifica o altro tipo di autorizzazione: la sentenza del Consiglio di Stato azzera anche ogni pretestuoso dibattito sul fatto che la specializzazione territoriale potesse essere uno strumento a vantaggio e a tutela del lavoro delle guide italiane e impedisse (o limitasse) le prestazioni delle guide turistiche provenienti da altri Stati membri dell'UE. Infatti i giudici hanno messo in evidenza come "la regola della specializzazione" stabilita dal MiBACT in funzione della "duplice tutela di consumatori e patrimonio artistico e culturale della Nazione" in realtà valga per le guide turistiche italiane ma non per "gli operatori terzi" in base alla legge 97/2013, art 3, commi 1 e 2 dalla quale si evince "come i cittadini europei abilitati in altro Stato membro [...] non scontino alcun obbligo di altra abilitazione generale o specifica". Nonostante nella stessa legge i cittadini europei siano equiparati agli abilitati "nazionali" è chiaro come il MiBACT non abbia tuttavia regolato "una qualunque forma di compatibilità sulla parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini europei" (par. 7.5), avendo lasciato intatti i diritti alla libera prestazione delle guide turistiche comunitarie;

9 - l'esame per accedere alla professione di guida turistica è uno solo e la restrizione territoriale transitoria era illegittima: il vizio della territorialità ha trascinato nell'illegittimità anche le connesse incongruenze e sperequazioni relative agli esami di specializzazione per le guide già abilitate, giacché il Consiglio di Stato ha stabilito che "non è corretto far dipendere la definizione di tal regime transitorio dalla volontà meramente potestativa delle Regioni sul quando dell'attivazione delle procedure abilitative giacché ridonda in danno alle guide già abilitate e non è serio deterrente contro l'inerzia regionale" (par. 8-B) e prevede comunque un onere anche per le medesime guide abilitate "ai fini della conferma della loro specializzazione acquisita in base alle previgenti regole poste dalle singole Regioni" (par. 8-C) nonché "vi sono serie lacune, da riempire solo nel testo del DM e non in via d'interpretazione, sui modi per dimostrare,

ai medesimi fini ed anche per un tempo più lungo, l'esperienza da loro maturata grazie alle visite effettuate nei siti presenti nell'elenco della Regione o Provincia autonoma negli ultimi dieci anni" (par. 8-D);

10 - il Consiglio di Stato parla solo con le sentenze e non ne anticipa il contenuto alle parti e agli avvocati: all'udienza di discussione in sede cautelare del 13.04.2017, il Presidente del Consiglio di Stato dichiarava immediatamente di voler applicare l'articolo 60, comma I del Codice del Processo Amministrativo il quale stabilisce che "in sede di decisione della domanda cautelare, purché siano trascorsi almeno venti giorni dall'ultima notificazione del ricorso, il collegio, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, sentite sul punto le parti costituite, può definire, in camera di consiglio, il giudizio con sentenza in forma semplificata" cioè che non sussistevano le esigenze cautelari avanzate dal MiBACT e che poteva essere emanata direttamente una sentenza definitiva, previa discussione nella medesima udienza di tutte le parti le quali fornivano le proprie argomentazioni che venivano raccolte dal Consiglio di Stato. Quest'ultimo ovviamente in tale sede ben si guardava da anticipare il contenuto della sentenza dando oralmente ragione ad una od all'altra parte, bensì applicando l'art. 75, comma I, del Codice del Processo Amministrativo che recita "Il collegio, dopo la discussione, decide la causa".

11 - compensare le spese non significa dare ragione a chi perde la causa. Ugualmente anche in merito alla compensazione delle spese fra le parti, come era avvenuto già in primo grado, ciò veniva giustificato dall'esistenza di giusti motivi data la novità del tema dovuta alla recente pubblicazione dei decreti ministeriali ed all'assenza di prassi applicativa, nulla ciò avendo a che vedere con l'infondatezza dell'appello del MiBACT che infatti veniva integralmente rigettato in ogni sua parte, come pure tutti gli interventi delle altre associazioni in appoggio al MiBACT. Viene chiuso definitivamente pertanto ogni altro sterile e successivo dibattito giacché "tutte le questioni esauriscono la vicenda sottoposta all'esame della Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti" dato che "gli argomenti di doglianza non esaminati espressamente sono stati ritenuti dal Collegio non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di segno diverso" (par. 9);

12 - spetta al MiBACT, d'intesa con le Regioni, riscrivere i DM che il Consiglio di Stato ha annullato: la sentenza del Consiglio di Stato, come le altre due confermate del TAR del Lazio, non possono che limitarsi a dichiarare l'illegittimità degli atti amministrativi, essendo la funzione dei giudici per l'appunto giurisdizionale e non certo sostituiva del potere esecutivo poiché "non spetta a questo Giudice di determinare il contenuto della normazione secondaria" (par. 7.3), rimanendo ovviamente nella potestà del MiBACT, d'intesa con le Regioni ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, emanare la disciplina attuativa dell'art. 3 della l.n. 97/2013, in ogni caso conformemente all'interpretazione della giurisprudenza amministrativa.

In conclusione, sperando siano stati sgomberati tutti i campi da ogni equivoco e sia risultata chiara la portata della sentenza, GTI ricorda come avesse segnalato più volte al MiBACT ed invano, ben prima dell'approdo giudiziale, i profili di palese illegittimità dei decreti ministeriali.

Dal mese di settembre si torna a ribadire la propria volontà di far emanare una legge professionale



complessiva della guida turistica che dia certezza, uniformità di regole e dignità a tutta la categoria preparandola alle sfide del futuro, nonché finalmente attui la specializzazione realmente a tutela dei consumatori e per la salvaguardia del patrimonio artistico nazionale, in base ai principi di ragionevolezza, proporzionalità ed imparzialità.

GTI - Guide Turistiche Italiane

Sede legale: c/o cooperativa Le Orme via de' Barbieri 106/E – 58100 Grosseto

www.guideturisticheitaliane.it mail: segretario@guideturisticheitaliane.it

te.l 338.2890576