

AS1250 - COMUNE DI CARSOLI (AQ) - GUIDE SPELEOLOGICHE

Roma, 28 dicembre 2015

Regione Abruzzo – Dipartimento
Trasporti, Mobilità, Turismo e Cultura

Comune di Carsoli – Ufficio Tecnico

Con la presente segnalazione, effettuata ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, a seguito di un esposto presentato da una guida speleologica, intende svolgere alcune considerazioni di natura concorrenziale in merito alla disciplina di tale attività risultante dalla L.R. Abruzzo 11 agosto 2004, n. 25 "*Norme per la disciplina dell'attività professionale di guida speleologica e per il riordino della Commissione d'esame per l'accertamento tecnico degli aspiranti all'esercizio della professione di guida speleologica in Abruzzo*" e dalla delibera del Comune di Carsoli del 14 agosto 2014 n. 82 "*Tariffe biglietti ingressi cavità ipogee ed attività della riserva naturale speciale delle grotte di Pietrasecca*".

In particolare, l'art. 2 della L.R. n. 25/2004 dispone che l'attività di guida speleologica è riservata ai professionisti iscritti in apposito Albo regionale e che l'iscrizione ha validità triennale (art. 2). L'abilitazione alla professione, necessaria per iscriversi all'Albo, è conseguita previo superamento di apposito esame, indetto ogni tre anni dalla Giunta regionale dell'Abruzzo, per accertare la capacità tecnica professionale degli aspiranti, oppure frequentando corsi abilitanti organizzati di norma ogni tre anni dalla Regione (art. 3). I Comuni controllano sull'esercizio dell'attività in questione (art. 13).

La delibera della Giunta del Comune di Carsoli n. 82/2014, tra le varie finalità, prevede quella di garantire l'applicazione dei principi di concorrenza e libero mercato, stabilendo che soggetti abilitati all'accompagnamento in grotta possano autonomamente esercitare la loro attività nell'ambito della Riserva Naturale Speciale delle Grotte di Pietrasecca, subordinatamente alla condizione di riconoscere alla comunità Carsolana una "ristorazione proporzionale alle visite effettuate".

Inoltre, l'esercizio dell'attività di guida speleologica viene subordinato a una procedura di accreditamento di tipo oneroso, volta "*a compensare i costi per le attività di constatazione delle emergenze*" ambientali, geopaleontologiche, chimico – fisiche, archeologiche naturalistiche e paesaggistiche, nonché dei punti di riferimento per i monitoraggi e per il lancio del SOS in caso di bisogno.

È altresì stabilito, in maniera confusa, che le guide diano prova al Comune di aver acquisito *in situ* tutte le “*informazioni necessarie per condurre gli accompagnamenti in conformità alle procedure che saranno stabilite dal Comune di Carsoli da accettare con specifici verbali firmati dalle parti*”.

La citata delibera n. 82/2014 stabilisce tariffe fisse per ciascun percorso escursionistico alle Grotte di Pietrasecca, secondo 3 livelli di difficoltà. A parità di percorso e di livello considerato, le tariffe sono differenziate in funzione della tipologia di professionista che offre il servizio e risultano particolarmente contenute nelle “*visite guidate alla Grotta del Cervo condotte autonomamente da soggetti accreditati dal Comune, abilitati all’accompagnamento e in grotta con proprie attrezzature per i visitatori e con costi a carico del soggetto accompagnatore”.*

In proposito, l’Autorità intende richiamare l’attenzione sulle distorsioni della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato dei servizi professionali offerti dalle guide speleologiche che derivano dalle disposizioni della L.R. n. 25/2004 in materia di iscrizione all’Albo regionale e dalle previsioni della delibera comunale n. 82/2014 concernenti il richiesto accreditamento a titolo oneroso dei professionisti presso il Comune e la definizione autoritativa di tariffe differenziate e fisse.

In particolare, quanto all’art. 2 della L.R. Abruzzo n. 25/2004 viene in rilievo la previsione dell’obbligo di iscrizione del professionista, già abilitato dal superamento di un apposito esame, in un Albo regionale. Come più volte segnalato dall’Autorità, tale previsione “*si traduce in una ingiustificata limitazione all’accesso al mercato*”, in quanto non proporzionata all’obiettivo di assicurare all’utenza la qualità della prestazione. Poiché comprensibili esigenze di verifica della preparazione e competenza del professionista sono assicurate dal previo superamento di un apposito esame di abilitazione (prevista dagli artt. 3-6 della medesima legge, che all’art. 7 richiede anche obblighi di aggiornamento), sarebbe comunque preferibile, da un punto di vista di tutela della concorrenza, che i soggetti ritenuti idonei siano iscritti in un mero elenco di professionisti abilitati¹.

Con riguardo alla delibera n. 82/2014, le previsioni sommariamente descritte evidenziano una complessiva disciplina dell’attività delle guide speleologiche contrastante con i principi di concorrenza.

In tal senso, viene in primo luogo in rilievo l’accreditamento presso il Comune chiesto dalla delibera in esame a titolo oneroso per compensare costi diversi sostenuti dall’amministrazione stessa.

Tale previsione appare idonea a restringere l’accesso all’attività di guida speleologica, oltre che per l’assenza di qualunque criterio di selezione trasparente, pubblico e non discriminatorio, anche per il suo carattere oneroso (200€ a professionista, come stabilito dalla delibera stessa). La delibera, in particolare, introduce un requisito non previsto dalla disciplina regionale, che ritiene sufficienti l’abilitazione e l’iscrizione all’albo regionale del professionista, e affida al Comune un mero potere di vigilanza che non necessita, per sua natura, dell’imposizione ai professionisti di oneri ulteriori. Questi, peraltro, sono espressamente destinati a compensare costi legati a funzioni che il Comune comunque dovrebbe assicurare e che non sono direttamente connessi con l’esercizio della professione in questione.

¹ Cfr. *ex multis*, la segnalazione del 19 giugno 2014, AS1135-Previsioni contenute in alcune leggi regionali e provinciali in materia di professioni turistiche, nonché la segnalazione del 19 giugno 2008, AS460-Ordinamento della professione di guida alpina (legge quadro 2 gennaio 1989, n. 6 e leggi regionali).

In secondo luogo, risulta restrittiva della concorrenza la previsione di tariffe differenziate stabilite direttamente dalla delibera in questione, sia per le guide speleologiche in regime libero professionale sia per quelle accreditate dal Comune.

Benché, infatti, i percorsi e i livelli di difficoltà siano gli stessi, il Comune prevede tariffe estremamente contenute, e quindi più appetibili per i turisti, soltanto a favore delle escursioni effettuate dalle guide speleologiche accreditate presso il Comune.

In terzo luogo, la delibera in esame impone a entrambe le categorie di professionisti tariffe fisse.

In proposito, si ribadisce che le normative che impediscono agli operatori economici di utilizzare la leva del prezzo quale strumento per differenziare la propria presenza sul mercato hanno effetti negativi sulla concorrenza, sia perché impediscono di offrire servizi a prezzi/tariffe inferiori, sia perché vietano al professionista di recuperare mediante tariffe superiori i costi sostenuti per migliorare la prestazione².

Anche la più recente giurisprudenza della Suprema Corte, sebbene con riferimento alle tariffe professionali, ha affermato che *“la tariffa non è di per sé garanzia della qualità della prestazione, così la deroga alla tariffa con la pattuizione di un compenso più basso rispetto alla stessa non equivale in alcun modo a prestazione scadente”*³.

L’Autorità, in conclusione, auspica che le considerazioni sopra svolte conducano a una modifica della L.R. n. 25/2004 nel senso di richiedere al professionista di iscriversi in un mero elenco regionale e non in un vero e proprio albo, e della delibera comunale n. 82/2014 in modo da evitare le restrizioni all’esercizio dell’attività in questione derivanti dalla richiesta di un accreditamento a titolo oneroso e dalla previsione di tariffe ingiustificatamente differenziate e fisse.

L’Autorità invita a comunicare, entro un termine di 45 giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le determinazioni assunte con riguardo alle criticità concorrenziali evidenziate.

La presente segnalazione verrà pubblicata sul Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella

² Cfr. anche il parere motivato del 6 luglio 2015, S2320-Regione Piemonte-Tariffa imposta per attività formativa.

³ Cfr. Cass. civ., sentenza n. 3715 del 14 febbraio 2013, confermata da Cass. civ. sentenza n. 9358 del 17 aprile 2013 e da Cass. civ., sentenza n. 10042 del 24 aprile 2013.