

**V FORUM GIURIDICO EUROPEO DELLA NEVE**  
**28 NOVEMBRE 2009**  
**- BORMIO -**

*Limiti territoriali all'esercizio di una scuola sci*

Il tema oggetto della presente comunicazione trae spunto da una vicenda che mi vede personalmente coinvolta e che, per il suo rilievo giuridico, porto a conoscenza di questo Forum; si contestualizza nel territorio della Regione Lombardia, alla cui normativa pertanto farò riferimento. In una prospettiva di libera circolazione, libertà di stabilimento e di concorrenza, ci si domanda se e quale fondamento giuridico possano avere disposizioni regolamentari che limitano territorialmente l'esercizio di un'attività, in particolare di una scuola sci.

Circostanza di fatto assolutamente inconfutabile è che le stazioni sciistiche, oggi, sia in territorio nazionale che nella Comunità Europea, si estendono sempre più frequentemente sul territorio di diversi comuni, province o regioni.

Immaginiamo, pertanto, una situazione tipica che può essere così sinteticamente descritta: una stazione invernale le cui aree sciabili si estendono su territori di due comuni, facenti parte di due province lombarde, serviti da una pluralità di impianti gestiti da un'unica società.

Le sciovie, e le relative piste di discesa, sono distribuite, indifferentemente, parte sul territorio di un comune e parte sul territorio dell'altro. L'utenza accede altrettanto indifferentemente a tutte le strutture e all'intero comprensorio sciabile avvalendosi di un unico ski-pass.

Una scuola sci, pur avendo la sua sede in uno dei due comuni, estende la propria attività, naturalmente, sull'intero ambito del comprensorio sciistico, sia per quanto concerne lo svolgimento delle lezioni sia per la promozione e il coordinamento con le attività turistiche della stazione.

La clientela raggiunge la stazione invernale dalle più svariate località, in particolare, la

segreteria della scuola sci viene contattata da utenti che si trovano ovunque, mediante telefono, e-mail, fiere promozionali...

Al fine di ottimizzare l'esercizio dell'attività della scuola, anche in vista del perseguimento degli obiettivi di "incremento dell'afflusso turistico" e della "miglior qualificazione delle attività svolte", istituzionalmente previsti come presupposti e requisiti dell'esercizio della scuola sci, ex art. 16 comma 1 Regolamento regionale Regione Lombardia n. 10/04 (*Promozione e tutela delle discipline sportive della montagna, in attuazione alla legge regionale 8 ottobre 2002 n.26 "Norme per lo sviluppo dello sport e delle professioni sportive in Lombardia"*), si pone la necessità di un coordinamento attraverso la costituzione di una sede distaccata da dislocarsi in posizione centrale rispetto alla confluenza degli impianti di arroccamento risalenti dai due diversi comuni, quindi sostanzialmente sul territorio dell'altro comune, rispetto a dove è situata la sede principale della scuola sci.

Se la situazione descritta pare assolutamente lineare e priva di ostacoli da un punto di vista logico e pratico, così non è da quello giuridico.

L'art. 16 c. 4 del Reg. reg. Regione Lombardia n. 10/2004, autorizza, infatti, l'apertura di sezioni staccate delle scuole sci *limitatamente all'ambito comunale*.

Ecco quindi che alla scuola è negata l'opportunità di aprire un distaccamento al di fuori dei limiti territoriali in cui ha la sede principale, seppur all'interno del comprensorio sciabile dove svolge la propria attività.

Sono molteplici i profili, quanto meno dubbi, sulla legittimità del divieto posto dal regolamento regionale.

Le scuole sci in Lombardia, a norma del regolamento regionale, non possono avere sedi staccate, nonostante, come ricorda la recente pronuncia della V sezione del Consiglio di Stato n. 167/2008, *la legislazione sia orientata, proprio ai fini della tutela della libertà di concorrenza, alla rimozione di alcuni limiti regolamentari alle attività produttive e*

commerciali, nelle esigenze di conformazione all'ordinamento comunitario e, quindi, per l'affermazione dei principi di libertà di iniziativa economica che vi fanno capo e sono altresì insiti nel sistema costituzionale italiano<sup>1</sup>

I principi e i criteri direttivi cui avrebbe dovuto attenersi il Consiglio Regionale nell'emanazione del regolamento, sono rinvenibili nel disposto dell'art. 15 comma 3 bis della Legge regionale 8 ottobre 2002 n. 26 ("Norme per lo sviluppo dello sport e delle professioni sportive in Lombardia", sopra citata), che così recita:

*"1. L'apertura e l'esercizio di scuole invernali o estive per l'insegnamento della pratica dello sci e di scuole di alpinismo o di sci alpinismo possono essere effettuati decorsi novanta giorni dalla presentazione della denuncia di inizio attività da parte dell'interessato alla direzione generale competente. Si applicano le disposizioni di cui agli artt. 3 e 5 della [L.R. 15/2002. \(8\)](#)*

*2. Le funzioni di vigilanza sulle scuole sono esercitate dalle province e dai collegi regionali di cui all'art. 13, comma 2.*

*3. Il Club Alpino Italiano (CAI) conserva, con le prescrizioni di cui alla [legge 2 gennaio 1989, n. 6](#) (Ordinamento della professione di guida alpina), la facoltà di organizzare scuole e corsi di addestramento a carattere non professionale per le attività alpinistiche, sci-alpinistiche, escursionistiche, speleologiche, naturalistiche e per la formazione dei relativi istruttori.*

*3-bis. Con regolamento regionale sono specificate le norme contenute nel presente articolo e, in particolare, sono indicati i presupposti e i requisiti necessari delle scuole, specialmente con riguardo alla qualità e quantità dell'organico, all'organizzazione e al coordinamento con altri soggetti<sup>2</sup>"*

Come tuttavia appare con evidenza, il divieto di istituzione di sezioni staccate al di fuori del territorio comunale non risponde alla necessità di stabilire "qualità e quantità dell'organico" della scuola, né alla necessità di disciplinarne "l'organizzazione" ed il "coordinamento" con altri soggetti.

Il Consiglio Regionale pare, dunque, aver ecceduto i principi e i criteri direttivi impartitigli dalla Legge regionale 26/2002, in attuazione della quale fu emanato, dando luogo ad una

---

<sup>1</sup> Così testualmente [Consiglio Stato, sez. V, 23 gennaio 2008, n. 167](#), in *Rass. dir. farmaceutico* 2008, 2 295, in motivazione, la quale, sul punto, significativamente prosegue: "invero, le disposizioni di cui all'art. 3, lett. b), del D.L. 4.7.2006 n. 223, convertito in L. 4.8.2006 n. 248, in quanto rivolte all'eliminazione del rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio, sono espressione del principio di libertà di concorrenza, che è applicabile non solo alle attività commerciali individuate nel D. L.vo n. n.114/1998 e di somministrazione di alimenti e bevande ma anche a tutte quelle attività economiche che una specifica norma legislativa statale o regionale non sottopone a specifica regolamentazione".

<sup>2</sup> Comma aggiunto dal [secondo comma dell'art. 3 della L.R. 23 novembre 2004, n. 32](#).

normazione a contenuto primario senza averne la potestà.

Sotto altro profilo, osta all'adozione di una normativa quale quella in esame il principio della libertà di stabilimento (declinato dagli articoli 43, 48 e 49 del trattato CE, oltre che dalla Costituzione art.117 co.1 lett. e), il quale, costituendo diretta applicazione del principio della libertà della concorrenza, impedisce agli Stati membri di imporre restrizioni d'ordine territoriale anche in riferimento alla libera creazione di agenzie, succursali, consociate, e perciò anche di sezioni staccate.

*“Il diritto di stabilimento previsto all'art. 43 trattato Ce, nel combinato disposto con l'art. 48 trattato Ce, è riconosciuto sia alle persone fisiche aventi la cittadinanza di uno Stato membro della Comunità, sia alle persone giuridiche ai sensi dell'art. 48 trattato Ce. Esso comporta, fatte salve le eccezioni e le condizioni previste, l'accesso, nel territorio di un altro Stato membro, a tutte le attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e la creazione di agenzie, succursali o consociate. L'art. 43 trattato Ce impone l'abolizione delle restrizioni alla libertà di stabilimento. Devono essere considerate tali tutte le misure che vietano, ostacolano o scoraggiano l'esercizio di tale libertà ...”<sup>3</sup>*

La restrizione della libertà di stabilimento e concorrenza<sup>4</sup>, è giustificata unicamente da esigenze d'ordine e sicurezza pubblica, ovvero da speciali compiti di interesse generale che evidentemente non riguardano l'apertura di sedi staccate di scuole sci.

---

<sup>3</sup> Corte giustizia CE, 15 ottobre 2004, n. 442, in *D&G - Dir. e giust.* 2005, 2 89

<sup>4</sup> [Consiglio Stato, sez. IV, 14 maggio 2001, n. 2670](#), in *Foro Amm.* 2001, 1136: “i principi e le disposizioni comunitarie che presidiano la libertà di concorrenza regolano quella di prestazione dei servizi nonché la libertà di stabilimento, riconoscendo precisi limiti a tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché degli speciali compiti di interesse generale affidati a determinate categorie di imprese, ma sempre nel rispetto del principio generale della proporzionalità del mezzo rispetto al fine, che permea di sè l'ordinamento comunitario”.

Al contrario, la sicurezza pubblica nelle aree sciabili è maggiormente assicurata proprio dalla più ampia diffusione della presenza di organizzazioni di maestri di sci per il controllo diffuso che essi assicurano. Infatti, l'art. 1 del codice di deontologia professionale impegna i maestri ad adempiere *"anche ad una funzione sociale nell'interesse di un'attività ricreativa e sportiva della società ..."*, e il successivo art. 30 impegna le scuole sci all'esercizio della professione *"in modo da promuovere gli interessi generali dello sport sciistico, la sicurezza nella pratica dello sci e gli interessi del turismo"*. In questa prospettiva, l'interesse generale è, con ogni evidenza, orientato nel verso della più ampia presenza nelle aree sciabili di sedi e sezioni distaccate di scuole sci, piuttosto che non, al contrario, nella loro limitazione al territorio comunale di appartenenza della sede principale.

Dal tenore testuale dell'art. 16 comma 4 del regolamento regionale n. 10/04, inoltre, risulta che il divieto di apertura di sezioni distaccate fuori dal territorio comunale dipenda dal *"fine di meglio rispondere alle esigenze turistico sportive del comune medesimo"*.

Ciò è quanto meno incongruo rispetto al disposto del comma 1 lettera e dell'art. 16 che impegna le scuole sci al *"coordinamento con le attività turistiche della stazione sciistica allo scopo di una migliore qualificazione dell'attività"*.

Il divieto fatto alle scuole di costituire sezioni distaccate fuori del territorio comunale d'appartenenza impedisce il coordinamento con le attività turistiche della stazione sciistica la quale, al contrario, può estendere la sua attività sopra il territorio di più i comuni.

Inoltre, proprio perché il fine medesimo che la norma si prefigge, è quello della miglior riuscita turistico - sportiva di ciascun comune, dovrebbe essere favorito il più ampio dispiegarsi nel suo territorio della libera concorrenza, piuttosto che non l'imposizione del divieto di apertura di sezioni distaccate che, di necessità, finisce con il creare una situazione di monopolio per la scuola, che nel comune abbia la sua sede.

L'imposizione di una limitazione di ordine territoriale all'esercizio di un'attività professionale

incide, infine, direttamente sulla libertà della concorrenza e sulla sua tutela.

Poiché lo Stato ha, a norma dell'art. 117 comma 1 lettera e) della Costituzione, "*legislazione esclusiva*" nella materia della "*tutela dalla concorrenza*", non potendo in alcun modo la regione legiferare, il disposto del regolamento in esame potrebbe prestarsi a facili censure di legittimità costituzionale.

Tutto quanto sin qui esposto è oggetto di un ricorso, ad oggi pendente, innanzi al T.A.R. Lombardia sede di Milano per l'annullamento di un decreto di diniego emesso dalla Direzione Giovani e Sport della Regione Lombardia alla richiesta di apertura di sede staccata di scuola sci fuori dal territorio comunale e per l'annullamento dell'art. 16 comma 4 del Regolamento regionale n. 10/2004.

Nella recentissima seduta del 18 Novembre u.s., la settima commissione del Consiglio della Regione Lombardia, impegnata nella formulazione delle modifiche al Regolamento regionale n. 10/2004, ha espresso il parere di competenza con osservazioni e raccomandazioni (PAR. n. 0169) orientate, nello specifico, alla liberalizzazione dell'apertura di sedi staccate per le scuole sci.

Ad oggi, pertanto, è in attesa di approvazione innanzi alla Giunta regionale un progetto di regolamento, che prevede, tra l'altro, la modifica dell'articolo in esame, così che, anche in Lombardia, l'attività professionale delle scuole sci sarà esercitata secondo i principi di libertà di iniziativa economica propri dell'ordinamento comunitario e già insiti nel sistema costituzionale.

Bormio, 28 Novembre 2009

Avv. Silvia Traini del Foro di Bergamo