

Sentenza: 4 novembre 2025, n. 196

Materia: professioni, tutela della concorrenza, ordinamento penale

Parametri invocati: articolo 117, primo comma, secondo comma, lettere e) ed l), terzo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 76, comma 4, da 95 a 118, da 123 a 127, 130, 131, 134, 136, comma 1, e 137 della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo).

Esito:

1) illegittimità costituzionale:

art. 76, comma 4;

artt. da 95 a 101;

artt. 102, 103, da 105 a 110;

artt. 111, comma 1, 112, comma 3, 115, comma 3, 113, comma 1, 117, 124;

artt. 125, 126, comma 3, 127, comma 1, 137.

2) illegittimità costituzionale parziale:

art. 112, comma 4, limitatamente alle parole «è limitata alla sezione in cui il maestro è iscritto»;

art. 114, comma 3, limitatamente alle parole «nella singola specialità»;

art. 116, comma 2, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 113»;

art. 116, comma 7, secondo periodo, laddove dispone che l'iscrizione è effettuata a seguito di riconoscimento, «da parte della Federazione italiana sport invernali, d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza, di verifica della reciprocità di trattamento e della sussistenza dei requisiti soggettivi di cui all'articolo 113», anziché «da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, della equivalenza del titolo professionale acquisito nello stato di provenienza»;

art. 116, comma 8, nella parte in cui dispone che il nulla osta è rilasciato a seguito di riconoscimento, «da parte della Federazione italiana sport invernali d'intesa con il Collegio nazionale dei maestri di sci», anziché «da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri»;

art. 130, comma 2, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 127»;

art. 130, comma 4, laddove dispone che l'iscrizione è subordinata al riconoscimento «da parte del Collegio nazionale delle guide alpine», anziché «da parte del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri»;

3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale:

degli articoli 118, 130, comma 3, 131, 134, promosse in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

degli articoli 123, comma 1, e 136, comma 1, promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione;

4) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale:

dell'art. 104, comma 2, primo periodo, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione;

dell'art. 115, comma 1, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale si pronuncia sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in ordine a numerose disposizioni della legge della Regione Toscana 31 dicembre 2024, n. 61 (Testo unico del turismo) concernenti professioni turistiche, denunciando la violazione di plurimi parametri costituzionali ed interposti.

La Corte accoglie, in primo luogo, la questione relativa all'articolo 76, comma 4. Tale disposizione prevede che il direttore tecnico dell'agenzia di viaggio debba prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità ed esclusività per una sola agenzia. Per la Corte, questa previsione viola la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Ciò in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, la tutela della concorrenza investe anche la promozione della competizione fra imprese che "si realizza, in primo luogo, mediante l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale" (sentenza n. 36/2024, punto 8 del "Considerato in diritto"). Dunque, le Regioni, quando adottano leggi che limitano od ostacolano il libero ingresso di lavoratori e imprese nel mercato e la competizione fra queste ultime, incidono direttamente sull'ambito di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La Corte procede successivamente ad esaminare le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alle disposizioni della l.r. 61/2024 volte ad introdurre e disciplinare le figure professionali dell'accompagnatore turistico (artt. da 95 a 101) e della guida ambientale (artt. 102-103; 105-110).

Secondo il ricorrente, il legislatore regionale, con queste disposizioni avrebbe, innanzitutto, introdotto e disciplinato in maniera compiuta figure professionali non previste dalla legislazione statale, superando così i limiti della competenza legislativa concorrente attribuitagli dall'articolo 117, terzo comma, Cost. in materia di professioni, per cui alle Regioni sarebbe precluso introdurre figure professionali. Inoltre, il ricorrente ritiene che la frammentazione a livello regionale della disciplina di tali professioni abbia comportato anche la violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e che gli articoli 95, comma 1, e 102, comma 1, che istituiscono, rispettivamente, le professioni dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale abbiano fatto erronea applicazione del principio della cosiddetta "cedevolezza invertita". La Corte, pertanto, prima di effettuare lo scrutinio di costituzionalità, è chiamata a valutare l'effettiva esistenza e l'eventuale portata di questo principio nel sistema costituzionale del riparto delle competenze legislative. A suo giudizio, il richiamo alla "cedevolezza invertita" non deve essere inteso come il riferimento ad un principio costituzionale implicito recante una deroga al riparto delle competenze legislative delineate dall'articolo 117 della Costituzione. Il riferimento è al meccanismo previsto dalla L. 234/2012 che stabilisce che le Regioni provvedono tempestivamente al recepimento delle direttive europee nelle materie di loro competenza senza dover attendere la normativa di principio statale. Tale previsione, secondo la Corte, non introduce però una generale deroga al riparto costituzionale di competenze legislative, per cui, nelle materie di competenza concorrente, compete allo Stato l'individuazione dei principi fondamentali della materia mentre le Regioni hanno l'obbligo costituzionale di conformarsi alle disposizioni di principio anche sopravvenute previste dalla legge statale. Una volta effettuata, con esito negativo, la valutazione in ordine al principio della "cedevolezza invertita", la Corte riconosce come fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal ricorrente in ordine agli articoli 95, comma 1, e 102, comma 1, che definiscono e dunque istituiscono le figure professionali dell'accompagnatore turistico e della guida ambientale. A suo giudizio, queste disposizioni violano l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione in materia di professioni. Ciò in quanto, l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti è riservata allo Stato, dato il suo carattere necessariamente unitario, mentre alle Regioni compete disciplinare gli aspetti che hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale preclusione è un limite di ordine generale che non può mai essere travalicato dalle Regioni.

Per le medesime ragioni di cui sopra, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli dal 95, comma 2 al 101, relativi all'accompagnatore turistico e degli articoli 102, commi 2 e 3, 103 e da 105 a 110, relativi alla guida ambientale.

La Corte dichiara, invece, come non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 104, comma 2, primo periodo, secondo il quale le guide del parco o della riserva naturale già abilitate possono continuare a esercitare l'attività esclusivamente nel parco o riserva naturale di pertinenza. A suo giudizio, non sussiste la denunciata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, in quanto la disposizione impugnata detta una disciplina che, nell'ambito della competenza regionale in materia di turismo, è strumento di valorizzazione delle aree naturali protette.

La Corte procede successivamente ad esaminare le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alle disposizioni della l.r. 61/2024 concernenti la figura del maestro di sci (si tratta degli articoli 111, comma 1, 112, comma 3, 113, 114, comma 3, 115, commi 1 e 3, 116, commi 2, 7 e 8, 117, 118, 123, comma 1, e 124) e la figura della guida alpina (artt. 125-127; 130-131; 134, 136, comma 1 e 137).

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, in materia di professioni, delle seguenti disposizioni:

- degli articoli 111, comma 1, e 125 recanti, rispettivamente, la definizione della figura professionale del maestro di sci e della guida alpina. Ciò in quanto, nel ripetere quanto previsto dalla normativa statale (sentenza n. 50/2024, punto 4 del "Considerato in diritto"; sentenza n. 158/2025, punto 3 del "Considerato in diritto"; sentenza n. 239/2022, punto 4.2. del "Considerato in diritto") e con un'operazione non necessaria per l'introduzione della normativa regionale di dettaglio, ha duplicato tale definizione e le ha impresso la forza della legge regionale (sentenza n. 128/1963, punto 1 del "Considerato in diritto"), così violando il principio fondamentale che riserva allo Stato l'individuazione delle professioni;
- dell'articolo 112, comma 3, rilevando che tale norma non si è limitata a prevedere una articolazione dell'albo professionale regionale dei maestri di sci in sezioni corrispondenti a determinate specialità, ma ha nei fatti operato una sostanziale ridefinizione della relativa attività professionale, determinando una diversificazione non consentita in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 230/2011, punto 2 del "Considerato in diritto"). A ciò consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale anche dell'articolo 112, comma 4, limitatamente alle parole "è limitata alla sezione in cui il maestro è iscritto" nonché dell'articolo 114, comma 3, limitatamente alle parole "nella singola specialità" e dell'articolo 115, comma 3;
- degli articoli 113, comma 1, e 127, comma 1, disciplinanti, rispettivamente, i requisiti di iscrizione all'albo dei maestri di sci e all'albo delle guide alpine, per violazione del principio fondamentale della materia, la cui vigenza è stata costantemente ribadita dal giudice delle leggi, che riserva allo Stato, ai sensi anche dell'articolo 4, comma 2, del dlgs n. 30/2006, non solo l'individuazione delle figure professionali, ma anche la definizione e la disciplina dei requisiti e dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni stesse (sentenza n. 271/2009, punto 2.2. del "Considerato in diritto"; sentenza n. 161/2025, punto 2.1. del "Considerato in diritto"). Alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo 113, comma 1, consegue anche quella parziale dell'articolo 116, comma 2, limitatamente alle parole "di cui all'articolo 113";
- delle disposizioni che attribuiscono il potere di riconoscere l'equivalenza del titolo professionale di maestro di sci e di guida alpina ai cittadini non europei, rispettivamente, alla Federazione italiana sport invernali (articolo 116, commi 7 e 8) e al Collegio nazionale delle guide alpine (articolo 130, comma 4), anziché al Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri, come previsto dalla normativa statale di principio ovvero dall'articolo 5, comma 1, del dlgs 206/2007 che regola anche il riconoscimento dei titoli professionali conseguiti in un paese non appartenente all'Unione europea;
- delle disposizioni che riconoscono al comune il potere di vietare, allorché l'interessato perda uno dei requisiti necessari, la prosecuzione dell'attività professionale del maestro di sci (articolo 124) e

della guida alpina (137), in contrasto con la normativa di principio statale (contenuta nell'articolo 13 della l. 81/1991, per quanto concerne la figura professionale del maestro di sci, e nell'articolo 14, comma 2, della l. 6/1989, per quanto concerne la figura professionale della guida alpina) che attribuisce, invece, tale potere di vigilanza al Collegio regionale dei maestri di sci e al Collegio regionale delle guide alpine.

- dell'articolo 126 comma 3, concernente l'albo regionale delle guide alpine, perché il legislatore toscano, avendo introdotto una nozione di esercizio stabile della professione, peraltro più ristretta di quella recata dalla legge statale, si è appropriato di un ambito, quello dell'individuazione dei requisiti per l'iscrizione all'albo, riservato alla competenza statale.

La Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 117, il quale, nel prevedere che l'esercizio abusivo della professione di maestro di sci è punito ai sensi dell'articolo 348 del codice penale, ha invaso la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale (articolo 117, secondo comma, lettera l) della Cost.). In linea con la pregressa giurisprudenza costituzionale, la Corte ha ritenuto, infatti, che il richiamo alla legge statale (e, comunque, la conformità della prima alla seconda) non vale a emendare il vizio denunciato, poiché la legislazione regionale non è competente a disporre la qualificazione penale di un fatto, indipendentemente dalla conformità o dalla difformità rispetto alla legge dello Stato. (sentenza n. 167/2010, punto 6.1. del "Considerato in diritto" e sentenza n. 35/2011, punto 2 del "Considerato in diritto").

La Corte ha, invece, respinto le questioni relative all'articolo 115, comma 1, che disciplina i corsi di qualificazione per i maestri di sci. A suo giudizio, non sussiste, infatti, il denunciato contrasto con la normativa statale interposta: quest'ultima, prescrivendo la durata minima dei corsi e l'erogazione degli insegnamenti fondamentali, non esclude affatto che le Regioni possano stabilire una diversa durata, purché non inferiore al minimo previsto, e individuare insegnamenti ulteriori o ulteriori profili, specificamente professionalizzanti.

La Corte dichiara, infine, inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 118, che disciplina il Collegio regionale dei maestri di sci, sollevata adducendo la violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. A suo giudizio, la motivazione a supporto dell'impugnazione è carente e meramente assertiva. Ugualmente viene dichiarata inammissibile anche la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 123, comma 1, sollevata per violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale (articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione). A giudizio del ricorrente, il legislatore regionale, avrebbe introdotto una sanzione amministrativa per l'esercizio abusivo della professione di maestro di sci, destinata a cumularsi con la sanzione penale. In tal caso, il giudizio di inammissibilità della Corte consegue alla circostanza che la disposizione impugnata non risulta indicata né nell'atto autorizzativo al ricorso del Consiglio dei Ministri né nell'allegata relazione, cui esso rinvia.

La questione di legittimità costituzionale dell'articolo 130, comma 3, che prevede che l'esercizio "della professione da parte di guide alpine che provengono dall'estero o da altre regioni italiane e che accompagnano loro clienti non è subordinato all'iscrizione all'albo", sollevata adducendo la violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost. è stata invece ritenuta inammissibile dalla Corte perché nella delibera che autorizza l'impugnazione manca la necessaria indicazione del parametro e dunque la necessaria corrispondenza fra ricorso e delibera, condizione necessaria del giudizio in via principale.

Sono state ritenute inammissibili anche le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 131 e 134, relativi rispettivamente al Collegio regionale delle guide alpine ed alle sanzioni disciplinari. Ciò in quanto il ricorso non ha assolto all'onere motivazionale richiesto dalla giurisprudenza costituzionale.

L'ultima questione di legittimità costituzionale dichiarata inammissibile per mancata corrispondenza fra il ricorso e la delibera di autorizzazione all'impugnazione è quella relativa all'articolo 136, comma 1, che introdurrebbe, per il ricorrente, "un doppio binario sanzionatorio in materia di sanzioni alle guide alpine".