

La mitigazione degli obblighi motivazionali in tema libera prestazione di servizi tra Stati membri

di Rocco Felato

Data di pubblicazione: 1-2-2026

L'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 206/2007 – in tema di libera prestazione dei servizi tra Stati membri – prevede che *“in caso di differenze sostanziali tra le qualifiche professionali del prestatore e la formazione richiesta dalle norme nazionali, nella misura in cui tale differenza sia tale da nuocere alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica e non possa essere compensata dall'esperienza professionale del prestatore o da conoscenze, abilità e competenze acquisite attraverso l'apprendimento permanente, formalmente convalidate a tal fine da un organismo competente, il prestatore può colmare tali differenze attraverso il superamento di una specifica prova attitudinale”*.

In una situazione così chiara, la motivazione di un provvedimento amministrativo può essere limitata all'individuazione delle norme di diritto a giustificazione del contenuto, essendo tale motivazione finalizzata a consentire al destinatario del provvedimento la ricostruzione dell'iter logico - giuridico seguito dall'amministrazione.

Nel merito, l'amministrazione correttamente subordina l'autorizzazione all'esercizio temporaneo in forma autonoma temporanea e occasionale di maestro di sci (art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 206/2007), al superamento di una prova compensativa giustificata, data la delicatezza della professione e i rilevantissimi risvolti in punto di sicurezza sulle piste da sci, non possono essere considerate una limitazione al diritto di stabilimento e al diritto di prestazione di servizi.

Guida alla lettura

Con **sentenza n. 957/2025**, la V Sezione del Consiglio di Stato si pronuncia sul sistema di **riconoscimento delle qualifiche professionali** conseguite in ciascun Paese dell'Unione europea e sui connessi **obblighi motivazionali**.

I ricorrenti, non avendo superato la prevista **Prova di Formazione Comune** (PFC), presentano dichiarazione preventiva per lo svolgimento dell'attività in forma autonoma temporanea e occasionale di maestro di sci (art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 206/2007) in ragione della diretta iscrizione all'albo tenuto dal Collegio regionale (o provinciale) dei maestri di sci ex art. 3 della legge 8 marzo 1991, n. 81 *“Legge quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina”*.

In riscontro, essi ricevono conferente *rifiuto* del Servizio turismo e sport della Provincia autonoma di Trento, e tanto sulla motivazione del mancato possesso della *prova Eurotest* e della *prova Eurosecurité*, indicata quale misura compensativa (art. 11, comma 4, del d.lgs. n.

206/20079.

Il ricorso di primo grado viene accolto con correlata declaratoria del diritto dei ricorrenti a prestare, comunque, ancorché in modo **occasionale e temporaneo**, la professione di maestro di sci autonomamente in regime di libera prestazione di servizi nella Provincia Autonoma di Trento.

La *decisione* muove dal ritenere che, come disposto dal paragrafo 1 del **Regolamento delegato (UE) 2019/907**, per i maestri di sci che non possiedono i requisiti necessari per partecipare alla prova di formazione comune (PFC) o che non hanno superato la PFC, continua ad essere applicato il quadro generale per il riconoscimento delle loro qualifiche ai sensi della precedente direttiva 2005/36/CE emanata nella medesima materia.

In altri termini il Regolamento, istituendo una prova di formazione comune (PFC) per i maestri di sci degli Stati membri comprensiva di una prova certificante l'abilità tecnica e di una prova certificante le competenze relative alla sicurezza secondo le norme stabilite nell'allegato II, parti I e II, ha di fatto introdotto una **modalità di riconoscimento automatico** per determinate qualifiche di maestri di sci, ulteriormente facilitando lo spostamento tra gli Stati membri di coloro che esercitano tale professione: e ciò in linea con l'obiettivo di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi.

L'art. 27 bis della legge provinciale n. 20 del 1993 ha distinto, inoltre, tra **esercizio stabile** (commi 1 e 2) e **temporaneo** (comma 5) della professione:

- a) il primo consentito previa iscrizione all'albo professionale della provincia di Trento subordinata al riconoscimento professionale disposto secondo quanto previsto dall'art. 16 del decreto legislativo n. 206 del 2007;
- b) il secondo permesso in conformità al regime della libera prestazione dei servizi previsto dall'art. 9 del decreto legislativo n. 206 del 2007 e previa fissazione da parte della Giunta provinciale, sentito il parere del Collegio provinciale dei maestri di sci, dei criteri e delle modalità per la valutazione, caso per caso, del carattere temporaneo dell'esercizio della professione di maestro di sci, tenuto conto della durata della prestazione, della frequenza, della periodicità e della continuità.

Con deliberazione n. 1889 del 16 novembre 2017, la Giunta provinciale ha stabilito, poi, che una prestazione che si protragga per un periodo superiore alla metà della durata convenzionale di una stagione sciistica, assume il carattere dell'esercizio stabile della professione e che il limite massimo delle sette settimane qualifica l'esercizio come temporaneo.

L'esercizio temporaneo della professione di maestro di sci, secondo il Giudice di *prime cure*, sarebbe ammesso in forma autonoma per i prestatori in possesso del titolo di massimo grado, mentre per i titoli non di massimo grado è prevista l'applicazione dell'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 206 del 2007, e conseguentemente l'autorizzazione all'esercizio temporaneo può essere rilasciata o attraverso il superamento di una prova compensativa o in alternativa

all'interno delle scuole di sci italiane riconosciute dalla Provincia autonoma di Trento.

In sede di *gravame*, l'Amministrazione, in sintesi, contesta la ricostruzione del TAR sulla base dei seguenti argomenti:

- a) l'Amministrazione non ha preteso, come erroneamente sostenuto nella sentenza impugnata, di applicare la disciplina in materia di esercizio stabile della professione in Italia mediante il riconoscimento della qualifica estera, secondo la procedura prevista dall'art. 27 bis, commi 1 e 2, della l.p. n. 20 del 1993 e delineata dall'art. 16 del d.lgs. n. 206 del 2007, bensì ha soltanto individuato le misure compensative nella specie ritenute necessarie (superamento prova Eurotest e prova Eurosecurité) per l'esercizio in forma temporanea della professione, ai sensi dell'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 206/2007, espressamente richiamato dalla Giunta provinciale n. 1889/2017, laddove il divario con lo standard formativo prescritto (art. 23, comma 4 bis del regolamento di esecuzione della l.p. n. 20 del 1993) risulta evidente senza necessità di ulteriori specificazioni;
- b) non si può pertanto sostenere, come ha fatto il Guidice *a quo* che gli atti provinciali fossero privi di supporto motivazionale e che le deduzioni difensive svolte in giudizio dall'Amministrazione recassero "*motivazioni che integrano ex post l'originaria motivazione*"; al contrario, l'Amministrazione provinciale, indicando i parametri normativi oggetto di richiamo, ha valutato in veste di Autorità decidente del paese di destinazione - tenuto a svolgere la verifica nel merito dell'eventuale sussistenza di differenze sostanziali tra le qualifiche professionali del prestatore e la formazione richiesta dalle norme nazionali - che nella fattispecie la mancanza dell'Eurotest e dell'Eurosecurité, non compensata da alcuna allegazione da parte dei ricorrenti di specifica documentazione atta a dimostrare l'esperienza professionale, le conoscenze, abilità e competenze acquisite attraverso l'apprendimento permanente, fosse critica rispetto all'esercizio temporaneo in forma autonoma della professione da parte dei richiedenti, sebbene integrabile attraverso il superamento di un'apposita prova tecnica e prova di sicurezza;
- c) la Provincia ha proceduto alla valutazione di propria spettanza sul presupposto che nella fattispecie la qualifica dei ricorrenti non fosse di massimo grado;
- d) la Provincia, in base alla sentenza impugnata, dovrebbe avallare per l'esercizio temporaneo della professione di maestro di sci - avente ripercussioni in materia di pubblica sicurezza - livelli di formazione non equivalenti allo standard previsto dalla disciplina eurounitaria, recepiti a livello nazionale dall'Italia, come se il problema della sicurezza dovesse porsi in modo differente a seconda della durata dell'esercizio, cosa concettualmente inammissibile sul piano logico e certamente non prevista sul piano normativo, risultando evidente anche l'irragionevolezza, e l'illogicità dell'interpretazione del Collegio giudicante, che avrebbe un impatto sulla gestione della sicurezza nell'ambito dell'attività professionale svolta sulle piste da sci trentine, ed in particolare su quella personale degli utenti;
- e) la Provincia autonoma non ha impedito ai richiedenti di dimostrare di avere acquisito "*le conoscenze e le competenze mancanti attraverso l'esperienza professionale, la formazione supplementare, il continuo sviluppo professionale e/ o la partecipazione a seminari*", bensì

sarebbe stato onere degli stessi, trattandosi di un procedimento amministrativo ad istanza di parte, gestito digitalmente attraverso una piattaforma informatica che non prevede limiti alle allegazioni documentali a corredo dell'istanza presentata, farsi autonomamente carico dell'allegazione di tali elementi dimostrativi all'atto delle proprie dichiarazioni, consapevoli del fatto che con esse si avviasse un procedimento di valutazione comparativa, laddove l'Amministrazione doveva disporre di tutti gli elementi del caso concreto, tanto più in considerazione dell'irragionevolezza della pretesa di ritenere che la medesima fosse tenuta a svolgere un confronto approfondito tra i diversi sistemi di qualifiche, cosa che risulta in realtà impercorribile e che peraltro nemmeno la Commissione europea è stata in grado di compiere, come già evidenziato.

Il Giudice *ad quem*, di contro, rileva che non vi è alcuna carenza di motivazione né “*estrema superficialità con la quale le pratiche in questione sono state trattate*”. Molto più semplicemente, l'amministrazione non ha fatto altro che applicare le regole previste per le misure compensative dall'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 206/2007, che così recita: “*In caso di differenze sostanziali tra le qualifiche professionali del prestatore e la formazione richiesta dalle norme nazionali, nella misura in cui tale differenza sia tale da nuocere alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica e non possa essere compensata dall'esperienza professionale del prestatore o da conoscenze, abilità e competenze acquisite attraverso l'apprendimento permanente, formalmente convalidate a tal fine da un organismo competente, il prestatore può colmare tali differenze attraverso il superamento di una specifica prova attitudinale, con oneri a carico dell'interessato secondo quanto previsto dall'articolo 25. La prestazione di servizi deve poter essere effettuata entro il mese successivo alla decisione adottata in applicazione del comma 3*”.

In una situazione così chiara, la motivazione di un provvedimento amministrativo può essere **limitata all'individuazione delle norme di diritto a giustificazione del contenuto**, essendo tale motivazione finalizzata a consentire al destinatario del provvedimento la **ricostruzione dell'iter logico - giuridico seguito dall'amministrazione**.

L'amministrazione non ha impedito l'esercizio della professione; ha, molto più semplicemente, subordinato l'autorizzazione all'esercizio temporaneo in forma autonoma al superamento di una prova compensativa.

Le **misure compensative** richieste, data la delicatezza della professione e i rilevantissimi risvolti in punto di sicurezza sulle piste da sci, non possono essere considerate una **limitazione al diritto di stabilimento e al diritto di prestazione di servizi**.

Poiché i ricorrenti in primo grado non hanno superato le prove Eurotest ed Eurosecurité, il divario con lo standard è davvero palese e – trattandosi di presupposto univoco e oggettivamente accettabile, codificato in un atto normativo – non è richiesta una particolare motivazione da parte dell'amministrazione.

Il primo Giudice ha evidentemente trascurato:

a) che l'esercizio temporaneo o stabile della professione non fa mutare i livelli di sicurezza

richiesti; i pericoli, e la preparazione necessaria a prevenirli, si manifestano in modo identico a prescindere dal periodo di tempo in cui la professione è esercitata;

b) la sicurezza dell'attività di insegnamento coinvolge tutti gli aspetti dell'insegnamento stesso.

Del resto, richiedere requisiti stringenti per la formazione professionale dei maestri di sci è del tutto ragionevole, oltretutto perfettamente corrispondente al quadro normativo descritto dagli appellanti, riportato anche nella stessa sentenza, ma dal quale il primo Giudice non ha tratto le debite conclusioni.

L'appello, in definitiva, viene ritenuto fondato e, per l'effetto, in riforma integrale della sentenza impugnata, viene respinto il ricorso di primo grado.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 218 del 2024, proposto da Provincia Autonoma di Trento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuliana Fozzer, Giacomo Bernardi, Sabrina Azzolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giuliana Fozzer in Trento, piazza Dante 15;

contro

Luca Dagani, Patrik Federici, rappresentati e difesi dall'avvocato Roberto Allegri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Consiglio Provinciale Maestri di Sci del Trentino, rappresentato e difeso dagli avvocati Giandomenico Falcon, Christian Ferrazzi, Massimo Viola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del T.R.G.A. - della Provincia di Trento n. 84/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio di Luca Dagani e Patrik Federici e del Consiglio Provinciale Maestri di Sci del Trentino;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2024 il Cons. Gianluca Rovelli e preso atto delle richieste di passaggio in decisione depositate in atti dagli avvocati Fozzer, Bernardi, Azzolini, Allegri, Falcon, Ferrazzi e Viola;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. I signori Luca Dagani e Patrik Federici hanno presentato dichiarazione preventiva per lo svolgimento dell'attività in forma autonoma temporanea e occasionale di maestro di sci, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 206/2007, attraverso il portale dei servizi online del sistema pubblico trentino.

2. Il Servizio turismo e sport - Ufficio ricettività e professioni turistiche ha rifiutato le dichiarazioni con note comunicate a mezzo pec in data 7 febbraio 2023 per il mancato possesso della prova Eurotest e della prova Eurosecurité, indicata quale misura compensativa richiesta dal Servizio turismo e sport, ai sensi dell'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 206/2007 (attuativo della direttiva 2005/36/CE), e della deliberazione della Giunta provinciale n. 1889/2017, attuativa dell'art. 27 bis della L.P. n. 20/1993, che richiama il citato art. 11, comma 4 del regolamento.

3. In data 20 febbraio 2023 veniva notificato alla provincia autonoma di Trento ricorso giurisdizionale avanti al T.R.G.A. che lo accoglieva nei limiti di cui in motivazione, con sentenza n. 84/2023, annullando per l'effetto i provvedimenti impugnati e dichiarando il diritto dei ricorrenti a prestare in modo occasionale e temporaneo la professione di maestro di sci autonomamente in regime di libera prestazione di servizi nella Provincia Autonoma di Trento.

4. Di tale sentenza, la Provincia Autonoma di Trento ha chiesto la riforma con rituale e tempestivo atto di appello affidato alle seguenti censure: *"Motivo 1. Error in iudicando (in relazione al primo motivo di ricorso: "Violazione e falsa applicazione art. 11, comma 4, D.lgs. n. 206/2007 e artt. 1, 2 e 3 legge n. 241/1990 - Eccesso di potere per difetto di motivazione, difetto di istruttoria"). Violazione del principio di parità e dell'art. 11, comma 4, D. lgs n. 206/2007. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti, difetto di*

istruttoria e di motivazione, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia grave e manifesta; Motivo 2. Error in iudicando (in relazione al secondo motivo di ricorso: "Violazione e falsa applicazione dell'art. 27 bis della I.p. 23.8.1993, n. 20 - deliberazione della giunta provinciale n. 16 novembre 2017, n. 1889 - Violazione dei principi di buon andamento, trasparenza, chiarezza e correttezza dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. Eccesso di potere per violazione dell'autolimito e di situazioni giuridiche protette dall'ordinamento comunitario quali la libera circolazione delle persone"). Violazione dell'art. 11, comma 4, del d.lgs n. 206 del 2007, della direttiva 2005/36/CE, dell'art. 27 bis della L.P. n. 20/1993 e della D.G.P. n. 1889/2017 - Omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio - Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti, motivazione illogica, contraddittoria e carente; Motivo 3. Error in iudicando - Violazione di legge in relazione agli artt. 1, 2 e 3 della L.n. 241/1990 ed agli artt. 2, 3, 4 della L.p. n. 23/1992 – Eccesso di potere per difetto di motivazione - Omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio, contraddittorietà e manifesta illogicità; Motivo 4. Error in iudicando - Eccesso di potere giurisdizionale - Violazione di legge in relazione ai principi costituzionali di separazione dei poteri e di legalità, in relazione agli artt. 24 e 113 della Costituzione, nonché in relazione agli artt. 7, 133, 134 c.p.a. - Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti, motivazione illogica e contraddittoria".

5. Hanno resistito al gravame Luca Dagani e Patrik Federici chiedendone il rigetto.
6. Il Collegio Provinciale Maestri di Sci del Trentino ha proposto appello incidentale autonomo chiedendo la riforma della sentenza n. 84/2023.
7. Alla udienza pubblica del 4 luglio 2024 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

8. Viene all'esame del Collegio il ricorso in appello proposto avverso la sentenza del T.R.G.A. - della Provincia di Trento n. 84/2023 con la quale il medesimo TAR ha accolto il ricorso proposto da Luca Dagani e Patrik Federici, avverso:

- a) la nota del 7 febbraio 2023 della Provincia Autonoma di Trento con cui è stata rifiutata la dichiarazione preventiva per l'esercizio temporaneo e occasionale di maestro di sci numero 2fe81423-cfee-455d-b4d4-eeea0aeb9790 presentata dal signor Luca Dagani e comunicata mediante posta elettronica il 7 febbraio 2023;
- b) la nota del 7 febbraio 2023 della Provincia Autonoma di Trento con cui è stata rifiutata la Dichiarazione preventiva per l'esercizio temporaneo e occasionale di maestro di sci numero 7b20a3a5-0a35-451c-858d-aaeced572581 presentata dal signor Patrik Federici e comunicata mediante posta elettronica il 7 febbraio 2023.

9. La decisione del primo Giudice si articola, in sintesi, nei seguenti punti:

- a) nella controversia in esame si fa questione di professioni regolamentate, sia in Italia sia in Croazia, così come definite dalla direttiva 2005/36/CE del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, recepita in Italia con il decreto legislativo 9

novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), che ha istituito un sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali conseguite in ciascun Paese dell'Unione europea, sistema finalizzato a consentire ai cittadini europei di accedere a "professioni regolamentate" presso gli altri Stati membri dell'Unione in condizioni di parità con i cittadini del Paese estero, diverso da quello d'origine, presso il quale si intende esercitare l'attività; allo svolgimento delle professioni regolamentate è sotteso il riconoscimento di due libertà fondamentali direttamente discendenti dal regime di mercato interno proprio dell'ordinamento eurounitario (cfr. artt. 4, paragrafo 2, lettera a), e 26, 27, 114 e 115 del TFUE): il diritto di stabilimento e il diritto di prestazione di servizi (cfr., rispettivamente, gli artt. da 49 a 55 e da 56 a 62 del medesimo TFUE);

b) i ricorrenti, non avendo superato la Prova di Formazione Comune (PFC), nello specifico la prova certificante l'abilità tecnica, indicata dall'art. 2 e dall'Allegato II del Regolamento delegato (UE) 2019/907, non sono in possesso del Certificato di competenza previsto dall'art. 8 del medesimo Regolamento che secondo il principio del riconoscimento automatico avrebbe loro consentito, ex art. 4 del più volte citato Regolamento, di esercitare in Italia la propria attività senza alcuna limitazione temporale e senza dover procedere al riconoscimento del titolo, bensì meramente con la diretta iscrizione all'albo tenuto dal Collegio regionale (o provinciale) dei maestri di sci ex art. 3 della legge 8 marzo 1991, n. 81 *"Legge quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina"*;

c) i ricorrenti sono comunque in possesso della qualifica di maestro di sci rilasciata in uno Stato membro dell'Unione europea nel quale la professione è regolamentata - indicata nell'Allegato 1 Qualifiche del Regolamento delegato (UE) 2019/907; in particolare l'Allegato II Parte II del Regolamento anzidetto con riferimento alla prova di sicurezza prevede *"La prova di sicurezza persegue l'obiettivo di valutare il rispetto dei requisiti minimi dei candidati in termini di sicurezza, indispensabili per l'esercizio della professione di maestro di sci in ambiente specifico"*; quanto alla prova tecnica l'Allegato II Parte I del medesimo Regolamento dispone invece *"La prova tecnica consiste in uno slalom gigante in sci alpino. Essa è organizzata secondo le norme tecniche stabilite dalla Federazione Internazionale Sci («FIS») ed è adattata per tenere conto degli obiettivi della prova tecnica"*;

d) la mancanza del Certificato di competenza da parte dei ricorrenti assume rilevanza quanto alla cornice normativa di riferimento, che nel caso di specie è soprattutto rappresentata dalle disposizioni di cui agli artt. 4 (recante, per quanto qui interessa, le definizioni di "professione regolamentata" e di "qualifica professionale"), 9 ("Libera prestazione di servizi e prestazione occasionale e temporanea"), 11 ("Verifica preliminare") e 16 ("Procedura di riconoscimento in regime di stabilimento") del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, il quale ha dato applicazione alla direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali al fine della libera circolazione di persone e servizi tra gli Stati membri;

e) come disposto dal paragrafo 1 del Regolamento delegato (UE) 2019/907 (in seguito Regolamento), per i maestri di sci che non possiedono i requisiti necessari per partecipare alla

prova di formazione comune (PFC) o che non hanno superato la PFC, continua ad essere applicato il quadro generale per il riconoscimento delle loro qualifiche ai sensi della precedente direttiva 2005/36/CE emanata nella medesima materia; in altri termini il Regolamento, istituendo una prova di formazione comune (PFC) per i maestri di sci degli Stati membri comprensiva di una prova certificante l'abilità tecnica e di una prova certificante le competenze relative alla sicurezza secondo le norme stabilite nell'allegato II, parti I e II, ha di fatto introdotto una modalità di riconoscimento automatico per determinate qualifiche di maestri di sci, ulteriormente facilitando lo spostamento tra gli Stati membri di coloro che esercitano tale professione: e ciò in linea con l'obiettivo di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi;

f) il Regolamento non ha posto nel nulla, né ha sostituito, quantomeno non in toto e neppure relativamente ad ogni fattispecie, la direttiva 2005/36/CE, per cui il principio di riconoscimento reciproco delle qualifiche stabilito da quest'ultima fonte normativa di rango eurounitario seguita comunque a trovare applicazione per le parti non innovative dall'anzidetto Regolamento;

g) la cornice normativa del caso in esame comprende peraltro anche la legge provinciale 23 agosto 1993, n. 20 "Ordinamento della professione di guida alpina, di accompagnatore di media montagna e di maestro di sci nella provincia di Trento e modifiche alla legge provinciale 21 aprile 1987, n. 7 (Disciplina delle linee funiviarie in servizio pubblico e delle piste da sci)", emanata in forza della competenza legislativa primaria espressamente attribuita in tale materia alla Provincia Autonoma di Trento ai sensi dell'art. 8, n. 20, dello Statuto di autonomia speciale della Regione Trentino - Alto Adige/ Südtirol approvato con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e fatta salva dall'art. 5, comma 1, lettera m), del d.lgs. n. 206/2007;

h) in attuazione della legge provinciale n. 20 del 1993 è stato quindi approvato anche il regolamento di cui al decreto del Presidente della Provincia 27 febbraio 2007, n. 3-83/Leg (Regolamento di esecuzione della l.p. n. 20/1993) il quale tuttavia reca in particolare disposizioni attinenti all'esercizio stabile della professione di maestro di sci; l'art. 27 bis della legge provinciale suddetta ha distinto tra esercizio stabile (commi 1 e 2) e temporaneo (comma 5) della professione, il primo consentito previa iscrizione all'albo professionale della provincia di Trento subordinata al riconoscimento professionale disposto secondo quanto previsto dall'art. 16 del decreto legislativo n. 206 del 2007, il secondo permesso in conformità al regime della libera prestazione dei servizi previsto dall'art. 9 del decreto legislativo n. 206 del 2007 e previa fissazione da parte della Giunta provinciale, sentito il parere del Collegio provinciale dei maestri di sci, dei criteri e delle modalità per la valutazione, caso per caso, del carattere temporaneo dell'esercizio della professione di maestro di sci, tenuto conto della durata della prestazione, della frequenza, della periodicità e della continuità; con la deliberazione n. 1889 del 16 novembre 2017, la Giunta provinciale ha quindi stabilito che una prestazione che si protragga per un periodo superiore alla metà della durata convenzionale di una stagione sciistica, assume il carattere dell'esercizio stabile della professione e che il limite massimo delle sette settimane qualifica l'esercizio come temporaneo; l'esercizio temporaneo della professione di maestro di sci è ammesso in forma autonoma per i prestatori in possesso del titolo di massimo grado, mentre per i titoli non di massimo grado è prevista l'applicazione dell'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 206 del 2007, e conseguentemente l'autorizzazione

all'esercizio temporaneo può essere rilasciata o attraverso il superamento di una prova compensativa o in alternativa all'interno delle scuole di sci italiane riconosciute dalla Provincia autonoma di Trento;

i) quanto ai ricorrenti che intendevano esercitare la propria attività nella Provincia Autonoma di Trento quali maestri di sci in forma temporanea ed occasionale per il periodo dal 30 gennaio 2023 al 5 marzo 2023 e dal 6 febbraio 2023 al 12 marzo 2023, trovano applicazione precipuamente l'art. 27 bis, comma 5, della l.p. n. 20 del 1993 e il richiamato art. 9 del d.lgs. n. 206 del 2007, nonché la deliberazione della Giunta provinciale 16 novembre 2017, n. 1889;

l) diversamente da quanto ritenuto dalle Amministrazioni resistenti, nella fattispecie non rileva invece il regolamento di esecuzione della l.p. n. 20 del 1993 approvato con d.P.P. 27 febbraio 2007, n. 3- 83/Leg. considerato che quanto disposto dall'art. 23 comma 4 bis circa le prove, entrambe da superarsi, Eurotest ed Eurosicurité, attiene in ogni caso agli *"Esami di abilitazione per maestro di sci e criteri di valutazione delle relative prove"*;

m) a tacere del fatto che nei provvedimenti impugnati non si rinviene - quale eloquente indizio dell'estrema superficialità con la quale le pratiche in questione sono state trattate - alcun esplicito cenno alla disciplina di fonte provinciale, per inciso nemmeno all'art. 23 comma 4 bis del d.P.P. 27 febbraio 2007, n. 3- 83/Leg., essendo richiamate esclusivamente e pure parzialmente le disposizioni di fonte eurounitaria e statuale - vale a dire l'art. 8 del Regolamento delegato (UE) 2019/907 e l'art. 11 comma 4 del d.lgs. n. 206/2007 - con riferimento al ben evidente deficit motivazionale dedotto rileva particolarmente che, oltre a non trovare esplicazione alcuna in cosa consista il *"significativo divario riscontrato tra la qualifica da lei prodotta e lo standard formativo e di sicurezza richiesto ai cittadini italiani per poter esercitare la professione di maestro di sci in Provincia autonoma di Trento"*, neppure sono spiegate le ragioni per cui i titoli dei ricorrenti non sarebbero di massimo grado: condizione quest'ultima prevista - si badi - ai fini dell'applicazione del citato art. 11, comma 4, dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 1889 del 16 novembre 2017;

n) è inspiegato come l'anzidetto divario *"sia tale da nuocere alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica"*, presupposto che, merita sottolineare, condiziona l'espletamento della prova attitudinale;

o) il ragionamento sviluppato dalla Provincia nel pretendere il superamento da parte dei ricorrenti della prova Eurotest e della prova Eurosicurité sconta l'errore di fondo di pretendere ciò che è prescritto esclusivamente per esercitare stabilmente in Italia mediante il riconoscimento della qualifica estera secondo la procedura prevista dall'art. 27 bis, commi 1 e 2, della l.p. n. 20 del 1993 e delineata dall'art. 16 del d.lgs. n. 206 del 2007, mentre i casi in esame configurano la fattispecie del comma 5 dell'art. 27 bis della l.p. n. 20 del 1993 prevista dall'art. 9 del d.lgs. n. 206 del 2007 nonché dalla deliberazione della Giunta provinciale 16 novembre 2017, n. 1889, per contro totalmente ignorata dall'Ufficio della stessa Amministrazione provinciale che ha adottato i provvedimenti impugnati; il motivo in esame merita pertanto di essere accolto in tutta la sua estensione, atteso che l'accertato difetto di motivazione ridonda pure nella violazione, in particolare, dell'art. 11 comma 4 del d.lgs. n. 206 del 2007 così come delle indicate disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241;

p) coglie nel segno anche il secondo motivo, con il quale i ricorrenti censurano l'illegittimità dei dinieghi impugnati in quanto essi sarebbero in possesso di un titolo di massimo grado e conseguentemente, ai sensi dell'art. 27 bis, comma 5, della l.p. n. 20 del 1993 e della deliberazione di Giunta provinciale n. 1889/2017, potrebbero esercitare la professione di maestro di sci in forma autonoma senza che possano trovare legittima applicazione le misure previste ex art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 206 del 2007;

q) il "massimo grado" va definito con riferimento allo Stato membro che ha rilasciato il titolo, ossia nella specie la Croazia, e non già assumendo quale termine di paragone l'Italia e la disciplina attuale della PFC (comprendiva della prova tecnica e di quella relativa alla sicurezza), cui consegue l'ottenimento del Certificato di competenza; in tal senso il titolo posseduto dai ricorrenti, vale a dire *U?itelj skijanja* (istruttore/maestro di sci) corrisponde a quello indicato per lo Stato membro Croazia nell'Allegato I del Regolamento 907/2019, laddove peraltro per lo Stato membro Italia è testualmente indicato il titolo di "Maestro di Sci";

r) si tratta, conclusivamente, di un titolo che ben può essere ricondotto a quelli di "massimo grado" secondo la dizione e nel senso della deliberazione di Giunta provinciale n. 1889/2017;

s) non trova spazio il rilievo, in particolare del Collegio provinciale dei maestri di sci, che si appunta sulla contraddittorietà dell'argomentare dei ricorrenti, i quali invocherebbero il Regolamento con riferimento all'aspetto che attiene al grado del titolo posseduto pur avendone esclusa l'applicazione nella fattispecie in esame, viceversa regolata - come dianzi precisato - dall'art. 27 bis, comma 5, della l.p. n. 20 del 1993 e dal richiamato art. 9 del d.lgs. n. 206 del 2007;

t) a fare la differenza è la diversità ontologicamente sussistente tra regime stabile e modalità temporanea e saltuaria dell'esercizio della professione: circostanza, questa, che costituisce lo snodo vero della controversia;

u) l'ineguaglianza delle due situazioni cui corrispondono in generale discipline differenti non esclude l'applicabilità del Regolamento anche alla fattispecie di esercizio temporaneo, ma ciò non tanto perché non sarebbe esplicitamente disposto diversamente, bensì in quanto - per così dire - nel più sta sempre il meno, per cui coloro che possiedono i requisiti per esercitare stabilmente la propria attività ben possono farlo pure temporaneamente;

v) merita condivisione anche la censura con la quale i ricorrenti censurano l'illegittimità dei provvedimenti impugnati sul presunto contrasto con la disciplina contenuta nel "Codice di condotta approvato dal gruppo di coordinatori per la Direttiva 2005/36/CE" laddove "stabilisce nell'allegato 5, punto 10, lettera c) quale prassi inaccettabile" quella di *"imporre un provvedimento di compensazione senza aver fornito al migrante la possibilità di dimostrare di avere acquisito le conoscenze e le competenze mancanti attraverso l'esperienza professionale, la formazione supplementare, il continuo sviluppo professionale e/o la partecipazione a seminari"*;

z) discende allora in tutta evidenza dal principio del riconoscimento reciproco delle qualifiche in linea generale stabilito dalla Direttiva 2005/36/CE, cui sono sottesi il diritto di stabilimento e il

diritto di prestazione di servizi in particolare se in forma temporanea e occasionale, che coloro i quali hanno acquisito la qualifica di maestro di sci in un altro Stato membro solo eccezionalmente possono essere costretti a sostenere prove attitudinali in via compensativa; prima di imporre la compensazione, quantomeno deve essere effettivamente assodata la concreta mancanza di competenze del migrante, per cui quest'ultimo deve aver avuto la possibilità di dimostrarne invece il possesso.

10. La Provincia autonoma di Trento, in sintesi, contesta la ricostruzione del TAR sulla base dei seguenti argomenti:

a) l'Amministrazione non ha preteso, come erroneamente sostenuto nella sentenza impugnata, di applicare la disciplina in materia di esercizio stabile della professione in Italia mediante il riconoscimento della qualifica estera, secondo la procedura prevista dall'art. 27 bis, commi 1 e 2, della l.p. n. 20 del 1993 e delineata dall'art. 16 del d.lgs. n. 206 del 2007, bensì ha soltanto individuato le misure compensative nella specie ritenute necessarie (superamento prova Eurotest e prova Eurosecurité) per l'esercizio in forma temporanea della professione, ai sensi dell'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 206/2007, espressamente richiamato dalla Giunta provinciale n. 1889/2017, laddove il divario con lo standard formativo prescritto (art. 23, comma 4 bis del regolamento di esecuzione della l.p. n. 20 del 1993) risulta evidente senza necessità di ulteriori specificazioni;

a.1.) l'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 206 del 2007, di cui è fatta applicazione nel caso concreto, risulta contemplato da un atto normativo, retto una disposizione di legge provinciale di mero rimando alla legge nazionale di recepimento della Direttiva UE, ben conosciuta dai cittadini operanti nel settore delle professioni di cui si discute;

a.2.) è nella deliberazione della Giunta provinciale n. 1889 del 16 novembre 2017 (adottata in attuazione dell'art. 27 bis, comma 5, della l. p. n. 20/1993), che la Provincia autonoma di Trento ha richiamato l'art. 11, comma 4, d.lgs. n. 206 del 2007 in relazione all'esercizio temporaneo e autonomo della professione in presenza di titoli non di massimo grado nella Provincia di Trento, e per quest'ultimo sono comunque prescritti i requisiti di legge di cui al già citato art. 23 comma 4 bis (superamento prove Eurotest ed Eurosicurità), mancanti nella fattispecie;

a.3.) non si può pertanto sostenere, come ha fatto il T.R.G.A. che gli atti provinciali fossero privi di supporto motivazionale e che le deduzioni difensive svolte in giudizio dalla Provincia autonoma di Trento recassero *"motivazioni che integrano ex post l'originaria motivazione"* (punto IX della sentenza); al contrario, l'Amministrazione provinciale, indicando i parametri normativi oggetto di richiamo, ha valutato in veste di Autorità decidente del paese di destinazione - tenuto a svolgere la verifica nel merito dell'eventuale sussistenza di differenze sostanziali tra le qualifiche professionali del prestatore e la formazione richiesta dalle norme nazionali - che nella fattispecie la mancanza dell'Eurotest e dell'Eurosecurité, non compensata da alcuna allegazione da parte dei ricorrenti di specifica documentazione atta a dimostrare l'esperienza professionale, le conoscenze, abilità e competenze acquisite attraverso l'apprendimento permanente, fosse critica rispetto all'esercizio temporaneo in forma autonoma della professione da parte dei richiedenti, sebbene integrabile attraverso il

superamento di un'apposita prova tecnica e prova di sicurezza;

a.4.) un elemento dimostrativo della carenza di motivazione della sentenza impugnata, si rinverrebbe nella parte in cui il T.R.G.A. non ha tenuto in considerazione, in nessun passaggio della pronuncia, il complesso quadro, illustrato al par. 2 della memoria di merito del 7 aprile 2023 dell'Amministrazione, che emerge dal Rapporto della Commissione europea intitolato *“Mapping of professional qualifications and relevant training for the profession of ski instructor”* (doc. 8 – fascicolo di primo grado), circa la difficoltà ed in certi casi l'impossibilità di svolgere un confronto tra i diversi livelli di qualifiche di maestri di sci presenti nei Paesi europei, a fronte di quadri normativi complessi e molto eterogenei tra di loro;

b) la Provincia ha proceduto alla valutazione di propria spettanza sul presupposto che nella fattispecie la qualifica dei ricorrenti non fosse di massimo grado;

b.1.) sostenere, come ha fatto il T.R.G.A., che i titoli compresi nell'Allegato I del Regolamento delegato configurino in automatico titoli di massimo grado, sarebbe errato, né tale circostanza potrebbe inibire una valutazione comparativa;

b.2.) la Provincia, in base alla sentenza impugnata, dovrebbe avallare per l'esercizio temporaneo della professione di maestro di sci - aente ripercussioni in materia di pubblica sicurezza - livelli di formazione non equivalenti allo standard previsto dalla disciplina eurounitaria, recepiti a livello nazionale dall'Italia, come se il problema della sicurezza dovesse porsi in modo differente a seconda della durata dell'esercizio, cosa concettualmente inammissibile sul piano logico e certamente non prevista sul piano normativo, risultando evidente anche l'irragionevolezza, e l'illogicità dell'interpretazione del Collegio giudicante, che avrebbe un impatto sulla gestione della sicurezza nell'ambito dell'attività professionale svolta sulle piste da sci trentine, ed in particolare su quella personale degli utenti;

c) la Provincia autonoma non ha impedito ai richiedenti di dimostrare di avere acquisito *“le conoscenze e le competenze mancanti attraverso l'esperienza professionale, la formazione supplementare, il continuo sviluppo professionale e/ o la partecipazione a seminari”*, bensì sarebbe stato onere degli stessi, trattandosi di un procedimento amministrativo ad istanza di parte, gestito digitalmente attraverso una piattaforma informatica che non prevede limiti alle allegazioni documentali a corredo dell'istanza presentata, farsi autonomamente carico dell'allegazione di tali elementi dimostrativi all'atto delle proprie dichiarazioni, consapevoli del fatto che con esse si avviasse un procedimento di valutazione comparativa, laddove l'Amministrazione doveva disporre di tutti gli elementi del caso concreto, tanto più in considerazione dell'irragionevolezza della pretesa di ritenere che la medesima fosse tenuta a svolgere un confronto approfondito tra i diversi sistemi di qualifiche, cosa che risulta in realtà impercorribile e che peraltro nemmeno la Commissione europea è stata in grado di compiere, come già evidenziato;

c.1.) gli odierni appellati (ricorrenti in primo grado), oltre a non aver presentato alcuna documentazione idonea a provare il proprio livello di formazione, non hanno avanzato alcuna richiesta di soccorso procedimentale o istruttorio;

d) il T.R.G.A., nel dichiarare il diritto dei ricorrenti (qui parte appellata) a prestare in modo occasionale e temporaneo la professione di maestro di sci autonomamente in regime di libera prestazione di servizi nella Provincia Autonoma di Trento, avrebbe ecceduto i poteri propri della giurisdizione di legittimità, ex art. 7, comma 4, c.p.a., ad esso spettanti in ragione della materia oggetto del contendere;

d.1.) il T.R.G.A. di Trento, sconfinando nella sfera del merito, riservato alla PAT, in una materia non ricompresa tra quelle elencate all'art. 134 c.p.a., ha compiuto una diretta e concreta valutazione della pretesa sussistenza del diritto degli appellati di esercitare in via occasionale e temporanea la professione di maestro di sci in forma autonoma nella Provincia autonoma di Trento, così sostituendo tale valutazione con quella dell'Amministrazione e pertanto esercitando una giurisdizione di merito in una situazione che avrebbe potuto dare ingresso soltanto ad una giurisdizione di legittimità;

d.2.) i Giudici di primo grado, al di fuori dell'ambito della giurisdizione esclusiva delineato dalla legge, si sarebbero spinti a dichiarare la sussistenza di un diritto in capo ai ricorrenti in una materia che non è annoverata dall'art. 133 c.p.a. e pertanto in una materia in cui i giudici amministrativi non hanno giurisdizione nelle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi.

11. Il Collegio Provinciale Maestri di Sci del Trentino, a sua volta, contesta la ricostruzione del T.R.G.A. sulla base dei seguenti argomenti:

a) sarebbe errata l'assimilazione operata dal T.R.G.A. del mero mancato richiamo formale di taluni riferimenti normativi al vero vizio di carenza di motivazione; a integrare la motivazione è sufficiente che siano chiari i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche alla base delle decisioni;

a.1.) la spiegazione del divario tra la qualifica prodotta dai ricorrenti in primo grado e lo standard formativo e di sicurezza richiesto ai cittadini italiani per poter esercitare la professione di maestro di sci in Provincia autonoma di Trento sarebbe fornita direttamente dalla legge e, in particolare, dall'art. 23, comma 4 bis, d.P.P. 27 febbraio 2007, n. 3-83/Leg., ai sensi del quale *“l'abilitazione all'esercizio della professione di maestro di sci delle discipline alpine è [...] subordinata al superamento delle prove «Eurotest ed Eurosecurité»;*

a.2.) poiché i ricorrenti in primo grado non hanno superato le prove Eurotest ed Eurosecurité, il divario con lo standard sarebbe palese e – trattandosi di presupposto univoco e oggettivamente accettabile, codificato in un atto normativo – non sarebbe richiesta una particolare motivazione da parte dell'amministrazione;

b) la sentenza sarebbe poi errata perché – dopo aver dichiarato che il “massimo grado” va definito “con riferimento allo Stato membro che ha rilasciato il titolo” – fonda poi contraddittoriamente il proprio ragionamento sui contenuti della disciplina europea e sul richiamo a previsioni provinciali, non svolgendo alcuna motivazione sui caratteri del sistema croato;

b.1) contrariamente a quanto ritiene la sentenza di primo grado, nemmeno secondo il

regolamento UE 2019/907 il titolo croato posseduto dai sigg.ri Dagani e Federici si potrebbe considerare di massimo grado; esso, più modestamente, si limiterebbe ad abilitare i suoi possessori a partecipare alla Prova di formazione comune (PFC) europea;

b.1) sarebbe comunque errato anche il presupposto dichiarato della sentenza di primo grado e cioè la tesi che il “massimo grado” del titolo indicato dalla deliberazione di Giunta provinciale 16 novembre 2017, n. 1889, debba essere determinato “con riferimento allo Stato membro che ha rilasciato il titolo” e dunque in modo diverso per i singoli Stati;

b.2.) sin dal 2012 era stato concluso il memorandum d'intesa per la qualificazione comune dei maestri di sci europei, il quale prevedeva come prerequisiti per il riconoscimento automatico l'Eurotest e l'Eurosecurité;

b.3.) nell'anno 2014 – il legislatore provinciale trentino ha introdotto il comma 4 bis all'art. 23 del D.P.P. 27 febbraio 2007, n. 3- 83/Leg, stabilendo Eurotest e Eurosecurité quali presupposti indispensabili per l'abilitazione professionale in Trentino;

b.4.) resta comunque il fatto che, successivamente all'emanazione del regolamento UE 2019/907, ormai in ciascun ordinamento nazionale il titolo di massimo grado è – ai fini della libera circolazione dei servizi sciistici – il certificato di competenza europeo (ex art. 8 regolamento UE 2019/907) essendo evidente che è di grado superiore un titolo che consente il “riconoscimento automatico” in tutti gli stati dell'Unione rispetto a dei titoli che, invece, operino soli in condizione di “riconoscimento reciproco”, secondo il vecchio regime della direttiva 2005/36/CE;

b.5.) dopo il 2019, è pacifico che – in ciascun ordinamento europeo – il massimo grado è comunque, automaticamente, quello previsto dall'art. 8 del regolamento UE 2019/907 e ciò varrebbe anche per la Croazia;

b.6.) in ogni caso, il “massimo grado” riconosciuto in Croazia sarebbe il 5, mentre secondo le stesse dichiarazioni dei ricorrenti, e come si evince dalla documentazione che essi hanno prodotto, entrambi sono in possesso della minore qualifica “*U?itelj skijanja me?unarodnom licencom ISIA*” e non, invece, di quella massima (per il sistema croato) di “*Državni demonstrator skijanja/daskanja na snijegu*”;

b.7.) nessuno dei ricorrenti di primo grado, pertanto, disporrebbe del titolo di massimo grado conseguibile secondo le stesse previsioni croate, come del resto puntualmente rilevato in primo grado nella memoria depositata in data 20 marzo 23 dalla difesa provinciale;

c) il T.R.G.A. di Trento considera la “*modalità temporanea e saltuaria dell'esercizio della professione*” qualcosa di minore, che può essere consentito anche in assenza di un quadro formativo e di sicurezza compiuto;

c.1.) i requisiti sostanziali di sicurezza e conseguentemente anche di capacità sciistica devono essere esattamente i medesimi, per l'esercizio permanente come per quello temporaneo; è infatti palese che la pericolosità intrinseca della didattica sciistica permane identica e non

cambia certo a seconda della durata del periodo di insegnamento; le capacità richieste possono risultare, invece, minori quando l'attività di insegnamento venga svolta non autonomamente, ma all'interno di una scuola (e dunque, sotto la direzione e supervisione del suo responsabile);

d) il capo XI della sentenza sarebbe comunque erroneo e da riformare, nella parte in cui contiene la *“declaratoria del [...] diritto a prestare in modo occasionale e temporaneo la professione di maestro di sci autonomamente in regime di libera prestazione di servizi nella Provincia autonoma di Trento”*;

d.1.) la sentenza appare avere travalicato i limiti (esterni) del perimetro della giurisdizione amministrativa, dato che anche la sola pronuncia *“sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio”* (art. 31, comma 3, e art. 34, comma 1, lett. c), secondo periodo, c.p.a.) è possibile *“solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione”*, ed è dunque incompatibile, ad esempio, con l'annullamento per solo difetto di motivazione.

12. Le censure così sintetizzate possono a questo punto essere esaminate. In particolare, possono essere esaminati congiuntamente i primi tre motivi di appello, data la loro stretta connessione.

13. Intanto, non vi è alcuna carenza di motivazione né *“estrema superficialità con la quale le pratiche in questione sono state trattate”*. Molto più semplicemente, l'amministrazione non ha fatto altro che applicare le regole previste per le misure compensative dall'art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 206/2007, che così recita: *“In caso di differenze sostanziali tra le qualifiche professionali del prestatore e la formazione richiesta dalle norme nazionali, nella misura in cui tale differenza sia tale da nuocere alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica e non possa essere compensata dall'esperienza professionale del prestatore o da conoscenze, abilità e competenze acquisite attraverso l'apprendimento permanente, formalmente convalidate a tal fine da un organismo competente, il prestatore può colmare tali differenze attraverso il superamento di una specifica prova attitudinale, con oneri a carico dell'interessato secondo quanto previsto dall'articolo 25. La prestazione di servizi deve poter essere effettuata entro il mese successivo alla decisione adottata in applicazione del comma 3”*.

13.1. In una situazione così chiara, la motivazione di un provvedimento amministrativo può essere limitata all'individuazione delle norme di diritto a giustificazione del contenuto, essendo tale motivazione finalizzata a consentire al destinatario del provvedimento la ricostruzione dell'iter logico - giuridico seguito dall'amministrazione.

13.2. L'amministrazione non ha impedito l'esercizio della professione. Ha, molto più semplicemente, subordinato l'autorizzazione all'esercizio temporaneo in forma autonoma al superamento di una prova compensativa.

13.3. Le misure compensative richieste, data la delicatezza della professione e i rilevantissimi risvolti in punto di sicurezza sulle piste da sci, non possono essere considerate una limitazione

al diritto di stabilimento e al diritto di prestazione di servizi.

13.4. Sono condivisibili le considerazioni espresse nel ricorso in appello (pagina 16 del ricorso della Provincia autonoma di Trento) laddove si legge che *“i Giudici trentini non hanno tenuto in considerazione, in nessun passaggio della pronuncia, il complesso quadro, illustrato al par. 2 della memoria di merito del 7 aprile 2023 della PAT (pagg. 4 ss.), che emerge dal Rapporto della Commissione europea intitolato “Mapping of professional qualifications and relevant training for the profession of ski instructor” (doc. 8 – fascicolo di primo grado), circa la difficoltà ed in certi casi l'impossibilità di svolgere un confronto tra i diversi livelli di qualifiche di maestri di sci presenti nei Paesi europei, a fronte di quadri normativi complessi e molto eterogenei tra di loro”*.

13.5. Ugualmente condivisibile è il passaggio del ricorso del Collegio Provinciale Maestri di Sci del Trentino laddove si legge (pagina 14): *“Poiché i ricorrenti in primo grado non hanno superato le prove Eurotest ed Eurosecurité, il divario con lo standard è davvero palese e – trattandosi di presupposto univoco e oggettivamente accettabile, codificato in un atto normativo – non è richiesta una particolare motivazione da parte dell'amministrazione”*.

13.6. Il fatto che il grado di regolamentazione della formazione e dell'addestramento dei maestri di sci vari da Stato a Stato è un dato che emerge in modo cristallino dagli atti di causa. Si tratta, peraltro, di una circostanza agevolmente intuibile.

13.7. La sentenza impugnata evidenzia che sarebbe inspiegabile perché il divario in questione sia tale da nuocere alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica. Il primo Giudice ha evidentemente trascurato:

- a) che l'esercizio temporaneo o stabile della professione non fa mutare i livelli di sicurezza richiesti; i pericoli, e la preparazione necessaria a prevenirli, si manifestano in modo identico a prescindere dal periodo di tempo in cui la professione è esercitata;
- b) la sicurezza dell'attività di insegnamento coinvolge tutti gli aspetti dell'insegnamento stesso.

13.8. Del resto, richiedere requisiti stringenti per la formazione professionale dei maestri di sci è del tutto ragionevole, oltreché perfettamente corrispondente al quadro normativo descritto dagli appellanti, riportato anche nella stessa sentenza, ma dal quale il primo Giudice non ha tratto le debite conclusioni.

13.9. La fondatezza delle censure contenute nei primi tre motivi di appello ne determina l'accoglimento. È il caso di precisare che anche il quarto motivo di appello è comunque fondato. La sentenza impugnata, erroneamente ha dichiarato *“il diritto dei ricorrenti a prestare in modo occasionale e temporaneo la professione di maestro di sci autonomamente in regime di libera prestazione di servizi nella Provincia Autonoma di Trento”*.

13.10. Per la delimitazione dell'ambito del c.d. effetto conformativo del giudicato amministrativo occorre avere riguardo alla tipologia e al numero dei motivi accolti e distinguere le sentenze a

“effetto vincolante pieno”, con le quali l’atto viene annullato per difetto dei presupposti soggettivi o oggettivi o per violazione di termini perentori relativi all’esercizio del potere, da quelle a “effetto vincolante strumentale”, con le quali l’annullamento per vizi formali (come quelli procedurali o di mero difetto di motivazione) impone soltanto all’amministrazione di eliminare il vizio dall’atto senza vincolarla in alcun modo nei contenuti (cfr. Consiglio di Stato sez. V, 12 luglio 2022, n. 5880).

14. L’appello è in definitiva fondato e deve essere accolto e, per l’effetto, in riforma integrale della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso di primo grado.

Le spese del doppio grado di giudizio, vista la novità delle questioni trattate, possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto, in riforma della sentenza del T.R.G.A. della Provincia di Trento n. 84/2023, respinge il ricorso proposto in primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2024 con l’intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore