

BGer 2C_131/2017 vom 12. Januar 2016

Bundesgericht, 2016-01-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_131_2017

FR: TF 2C_131/2017 du 12 janvier 2016

IT: TF 2C_131/2017 del 12 gennaio 2016

Erwägungen

E. 1.1

Diretta contro una decisione finale di un'autorità cantonale di ultima istanza con carattere di tribunale superiore (art. 86 e 90 LTF), l'impugnativa concerne una causa di diritto pubblico (art. 82 lett. a LTF) che non ricade sotto nessuna delle eccezioni previste dall' art. 83 LTF .

Non vertendo la querelata decisione sulla valutazione delle capacità fisiche o intellettive della ricorrente, bensì su una questione di incompatibilità tra la professione da lei svolta e l'esercizio del notariato, l'art. 83 lett. t LTF non trova in effetti applicazione (sentenza 2C_507/2011 del 16 gennaio 2012 consid. 1).

E. 1.2

Presentata nei termini (art. 46 cpv. 1 lett. c in relazione con l' art. 100 cpv. 1 LTF), facendo valere un interesse all'annullamento rispettivamente alla modifica del giudizio impugnato (art. 89 cpv. 1 LTF), essa è pertanto ammissibile quale ricorso ordinario ex art. 82 segg. LTF.

Visto l'esito della lite, la questione dell'ammissibilità delle singole conclusioni, che paiono in parte diverse da quelle presentate in sede cantonale, non necessita ulteriori approfondimenti.

E. 2.1

Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto federale (art. 106 cpv. 1 LTF); nondimeno, tenuto conto dell'onere di allegazione e motivazione posto dalla legge (art. 42 cpv. 1 e 2 LTF), si confronta di regola solo con le censure sollevate. Nel ricorso, occorre pertanto spiegare in cosa consiste la lesione del diritto e su quali punti il giudizio contestato viene impugnato (DTF 134 II 244 consid. 2.1 pag. 245 seg.).

Esigenze più severe valgono poi in relazione alla violazione di diritti fondamentali; simili critiche vengono in effetti trattate unicamente se sono state motivate in modo chiaro, circostanziato ed esaustivo (art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 133 II 249 consid. 1.4.2 pag. 254).

E. 2.2

Per quanto riguarda i fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sugli accertamenti svolti dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF ; DTF 134 II 244 consid. 2.2 pag. 246; 133 II 249 consid. 1.2.2 pag. 252). Esso può scostarsene solo se sono stati eseguiti ledendo il diritto ai sensi dell' art. 95 LTF o in modo manifestamente inesatto, ovvero arbitrario, profilo sotto il quale viene esaminato anche l'apprezzamento delle prove (DTF 136 III 552 consid. 4.2 pag. 560).

A meno che non ne dia motivo la decisione impugnata, condizione il cui adempimento dev'essere dimostrato dal ricorrente, il Tribunale federale non tiene inoltre conto di fatti o

mezzi di prova nuovi, i quali non possono in ogni caso essere posteriori al giudizio impugnato (art. 99 cpv. 1 LTF ; DTF 133 IV 343 consid. 2.1 pag. 343 seg.).

E. 2.3

Come indicato più precisamente anche nel seguito, le critiche formulate dall'insorgente rispettano solo in parte i requisiti di motivazione appena esposti. Nella misura in cui li disattendono, esse sfuggono a un esame del Tribunale federale.

Dato che non vengono messi validamente in discussione - con una motivazione conforme all' art. 106 cpv. 2 LTF , che ne dimostri un accertamento o un apprezzamento arbitrario -, i fatti che emergono dal giudizio impugnato vincolano inoltre il Tribunale federale anche nel caso concreto (art. 105 cpv. 1 LTF ; DTF 134 II 244 consid. 2.2 pag. 246; 133 II 249 consid. 1.2.2 pag. 252; sentenze 2C_550/2015 del 1° ottobre 2015 consid. 4.2.1 e 2C_539/2014 del 23 ottobre 2014 consid. 6.2.1). In effetti, dimostrati non sono neanche gli estremi per produrre rispettivamente chiedere l'assunzione di nuove prove (art. 99 cpv. 1 LTF ; sentenza 2C_498/2015 del 5 novembre 2015 consid. 2.4).

E. 3

Come detto, la Corte cantonale è giunta alla conclusione che la decisione resa dalla Commissione per il notariato il 12 gennaio 2016 andasse confermata.

E. 3.1

Nel suo giudizio, il Tribunale cantonale amministrativo ha dapprima rammentato:

che il notaio è un pubblico ufficiale che adempie una funzione statale quale organo della giurisdizione non contenziosa (art. 1 cpv. 1 LN/TI);

che l'esercizio del notariato viene regolamentato dai singoli Cantoni;

che nei Cantoni - come il Ticino - in cui il notariato è una libera professione, la sua funzione pone il notaio in un rapporto di diritto pubblico speciale, nell'ambito del quale questi è tenuto a prestare il suo ufficio ogni qualvolta ne sia richiesto (art. 9 LN/TI) e soggiace a una serie di incompatibilità (art. 23 LN/TI), ma rimane indipendente dallo Stato ed esercita a proprio nome e sotto la propria responsabilità, assumendo profitti e rischi.

E. 3.2

Riferendosi all'art. 23 cpv. 1 LN/TI, che prevede per l'appunto i casi di incompatibilità con la funzione di notaio, ha inoltre rilevato:

che l'attività di notaio è (tra l'altro) incompatibile con qualsiasi impiego o funzione - ad eccezione dei mandati - a carattere permanente o duraturo stipendiato o retribuito dalla Confederazione, dai Cantoni, da un Comune, dalle loro amministrazioni o aziende o da altro ente di diritto pubblico (lett. b);

che la legge non definisce la nozione di impiego o funzione "a carattere permanente o duraturo" che determina l'inconciliabilità con la funzione di notaio ai sensi dell'art. 23 cpv. 1 lett. b LN/TI, ma che - tenuto conto degli scopi perseguiti da quest'ordine di norme - dev'essere considerato tale ogni rapporto di lavoro (al servizio dello Stato o delle sue aziende) che assorbe il titolare a tempo pieno o in misura preponderante, laddove per preponderante va per definizione intesa l'attività lucrativa che occupa più del 50 % dell'orario lavorativo;

che una diversa interpretazione dell'art. 23 cpv. 1 lett. b LN/TI - che ammettesse lo svolgimento di attività lavorative con un grado superiore al 50 % - non è invece sostenibile, poiché vanificherebbe gli scopi perseguiti da una simile norma e, in particolare, quello di garantire l'indipendenza - anche economica - e la neutralità del notaio.

E. 3.3

Rammentato come, in concreto, è in discussione il provvedimento con cui la Commissione per il notariato ha subordinato la riammissione della ricorrente all'esercizio della funzione di notaio - contemporaneamente al suo impiego presso B. _____ - alla condizione che la percentuale di occupazione presso l'ente di diritto pubblico cantonale (...) non sia superiore al 50 %, il Tribunale amministrativo l'ha infine confermato osservando:

che la richiesta della ricorrente di diminuire al 90 % o all'80 % la sua percentuale di attività presso l'attuale datore di lavoro si scontra con l'art. 23 cpv. 1 lett. b LN e i principi suesposti, secondo cui la funzione di notaio è incompatibile con un'attività lucrativa preponderante;

che la normativa ticinese non appare in ogni caso eccessivamente severa, ove solo si consideri che vi sono Cantoni, come il Vallese, che addirittura escludono la possibilità di svolgere il notariato parallelamente ad un'attività alle dipendenze di un ente pubblico;

che nel vuoto cade pure la censura con cui viene lamentata una disparità di trattamento con gli avvocati che fungono solo occasionalmente da notai poiché, come a ragione sottolineato dalla Commissione per il notariato, per espressa scelta del legislatore, tra la funzione di notaio e l'esercizio dell'avvocatura non vi è incompatibilità, indipendentemente dal grado di occupazione.

E. 4

Con una critica di natura formale, l'insorgente considera in primo luogo che il giudizio impugnato non sia sufficientemente motivato e che, per questo motivo, leda l' art. 29 cpv. 2 Cost. A suo avviso, il Tribunale cantonale amministrativo non avrebbe infatti addotto: né la ragione per la quale la percentuale di attività notarile da lei prospettata (dal 10 % al 30 %) sarebbe "senz'altro insufficiente"; né la ragione per la quale il rilascio di un'autorizzazione di durata determinata, soggetta a verifica, non sarebbe proponibile; né la ragione per la quale "la disparità di trattamento con gli avvocati" non sarebbe realizzata.

E. 4.1

Il diritto di essere sentiti - quale garanzia minima prevista dall' art. 29 cpv. 2 Cost. , che può essere concretizzata in norme di diritto cantonale qui non invocate (DTF 135 I 279 consid. 2.2 pag. 281 seg.) -, comprende più aspetti. Tra questi, anche il diritto ad una motivazione adeguata, al quale l'insorgente si richiama. Per costante giurisprudenza, la motivazione è sufficiente e l' art. 29 cpv. 2 Cost. è rispettato quando la parte interessata è messa in condizione di rendersi conto della portata del provvedimento che la concerne e di poterlo impugnare con cognizione di causa. In quest'ottica, basta che l'autorità esponga, almeno brevemente, i motivi che l'hanno indotta a decidere in un senso piuttosto che in un altro. Essa non è quindi tenuta a pronunciarsi in modo esplicito ed esaustivo su tutti gli argomenti sollevati, ma può occuparsi delle sole circostanze che, senza arbitrio, appaiono rilevanti per il giudizio in quanto atte ad influire sulla decisione di merito (DTF 134 I 83 consid. 4.1 pag. 88; 130 II 530 consid. 4.3; 129 I 232 consid. 3.2 pag. 236 seg.; 126 I 97 consid. 2b pag. 102 seg.; 124 V 180 consid. 2b pag. 183; 124 II 146 consid. 2a pag. 149 seg.).

E. 4.2

Contrariamente a quanto sostenuto nell'impugnativa, l' art. 29 cpv. 2 Cost. è stato nella fattispecie rispettato. Sebbene non sia condivisa da chi insorge, la motivazione contenuta nella sentenza impugnata permette in effetti di comprendere le ragioni che hanno condotto la Corte cantonale a confermare la decisione della Commissione per il notariato: non da ultimo, sia in relazione alla questione della percentuale d'attività minima richiesta al notaio, cui la Corte cantonale risponde per lo meno indirettamente, osservando che ogni altra attività tra quelle previste dall'art. 23 cpv. 1 lett. b LN/TI non può avere carattere preponderante, ovvero superare il 50 %; sia in relazione alla possibilità di rilasciarle un'autorizzazione di durata determinata e soggetta a verifica, che la Corte cantonale esclude a priori già solo per il fatto che l'attività svolta dalla ricorrente presso B. _____ ha carattere "preponderante"; sia, infine, in relazione ad un'eventuale disparità di trattamento con gli avvocati che fungono solo occasionalmente da notai, che la Corte cantonale esclude anch'essa a priori poiché, a prescindere dal grado di occupazione e per espressa scelta del legislatore ticinese, tra la funzione di notaio e l'esercizio dell'avvocatura non vi è incompatibilità.

E. 4.3

Riguardo alla censura sollevata, di natura formale e per questo trattata prioritariamente (DTF 135 I 187 consid. 2.2 pag. 190), l'impugnativa è pertanto infondata.

E. 5

In secondo, luogo, la ricorrente sostiene che la sentenza impugnata leda la libertà economica. Anche in questo caso, la sua critica non può essere però condivisa.

E. 5.1

In effetti, in considerazione della funzione di natura pubblica esercitata, il notaio non può prevalersi di questa libertà (DTF 133 I 259 consid. 2.2 pag. 260 segg.; 131 II 639 consid. 6.1 pag. 645; 128 I 280 consid. 3 pag. 281; sentenza 2C_507/2011 del 16 gennaio 2012 consid. 3.1; MICHAEL MOOSER, *Le droit notarial en Suisse*, 2aed. 2014, n. 53; STEPHAN WOLF/ARON PFAMATTER, *Kommentar zum Notariatsrecht des Kantons Bern*, 2009, n. 6 ad art. 2 con ulteriori rinvii).

E. 5.2

In questo contesto, all'insorgente non giova nemmeno sostenere che occorre approfondire ulteriormente la questione, distinguendo tra Cantoni in cui l'attività è svolta da notai indipendenti, Cantoni dove vige il notariato di Stato e Cantoni che conoscono un sistema misto. La citata sentenza 2C_507/2011 del 16 gennaio 2012, nella quale il Tribunale federale ha ribadito che il notaio non può richiamarsi all' art. 27 Cost. , si riferisce infatti a un caso in cui - come nel Cantone Ticino - il notariato veniva svolto in forma di professione indipendente e il ricorso non contiene motivi che possano portare ad altra conclusione di quella tratta, ancora di recente, da questa Corte.

E. 6

In terzo luogo, la ricorrente denuncia una violazione del principio di uguaglianza. In sostanza, si lamenta del fatto che il tasso del 50 % stabilito dalla Corte cantonale procedendo all'interpretazione dell'art. 23 cpv. 1 lett. b LN/TI (precedente consid. 3.2) come percentuale massima di attività acconsentita in parallelo allo svolgimento della funzione di notaio non valga per gli avvocati, ai quali non viene posto limite di tempo tra la pratica

dell'avvocatura e quella del notariato.

E. 6.1

Un atto normativo lede il principio di uguaglianza sancito dall' art. 8 cpv. 1 Cost. se a fronte di situazioni simili opera distinzioni giuridiche non giustificate da motivi ragionevoli, oppure se sottopone a regime identico situazioni che presentano differenze tali da rendere necessario un trattamento diverso (DTF 137 V 121 consid. 5.3 pag. 125; 135 I 130 consid. 6.2 pag. 137; 134 I 23 consid. 9 pag. 43; 131 I 377 consid. 3 pag. 382 seg.).

In tale contesto, il legislatore dispone tuttavia di un ampio potere di apprezzamento e il Tribunale federale interviene solo se, su punti importanti, la scelta attuata risulta insostenibile; in questa misura, la critica volta a denunciare una violazione del principio di uguaglianza si confonde quindi con quella dell'arbitrio (DTF 135 I 130 consid. 6.2 pag. 137; 131 I 1 consid. 4.2 pag. 6, 313 consid. 3.2 pag. 317; 127 I 185 consid. 5 pag. 192).

E. 6.2

Contrariamente a quanto sembra argomentare l'insorgente, procedendo all'interpretazione dell'art. 23 cpv. 1 lett. b LN/TI, su cui in concreto è stato basato il rifiuto della reiscrizione all'albo professionale, la Corte cantonale ha posto un grande rilievo sugli aspetti dell'indipendenza e della neutralità del notaio.

Se infatti è vero che i Giudici ticinesi hanno anche indicato che il notaio deve disporre del tempo sufficiente da dedicare alla propria clientela e alla formazione continua, occorre constatare che essi hanno innanzitutto osservato - e a ragione (sentenza 2C_507/2011 del 16 gennaio 2012 consid. 7.2.1; MOOSER, op. cit., n. 101) - che "le norme che regolano i casi di incompatibilità [...] sono in particolare destinate a garantire l'indipendenza e la neutralità del notaio" e quindi aggiunto che - tenuto conto della remunerazione percepita - un rischio di indebolimento di detta indipendenza è dato anche in caso di impiego per un ente pubblico, di modo che pure una simile attività deve restare accessoria.

E. 6.3

Basata su queste errate premesse, la critica esposta non si confronta d'altra parte, come invece necessario procedendo alla denuncia della lesione dell' art. 8 Cost. (precedente consid. 2.1), con l'art. 23 cpv. 3 LN/TI, che ha il seguente tenore:

"Al notaio è permesso l'esercizio dell'avvocatura; può associarsi o lavorare in rapporto di impiego dipendente esclusivamente con altro notaio o avvocato; eserciterà tuttavia la sua funzione sotto la propria responsabilità personale.

L'insorgente non può infatti denunciare una disparità di trattamento tra persone che rientrano sotto l'art. 23 cpv. 1 lett. b LN/TI e persone che svolgono l'attività di avvocato, lamentando l'assenza di specifiche basi legali, senza considerare che, oltre ad indicare dei precisi casi di incompatibilità (art. 23 cpv. 1 LN/TI), il legislatore ticinese riconosce esplicitamente al notaio - a condizione che eserciti la funzione sotto la propria responsabilità personale - il diritto a praticare l'avvocatura e ad associarsi o a lavorare in rapporto d'impiego dipendente con altro notaio o avvocato (art. 23 cpv. 3 LN/TI).

E. 6.4

Già per come viene esposta, anche la censura con cui la ricorrente si lamenta di una violazione dell' art. 8 Cost. , che tutela il rispetto dell'uguaglianza giuridica, non può essere pertanto condivisa.

E. 7

Infine, la ricorrente ritiene che l'interpretazione data alla formulazione "carattere permanente e duraturo" contenuta nell'art. 23 lett. b LN/TI dalla Corte cantonale sia arbitraria.

E. 7.1

Sennonché, le censure rivolte contro l'interpretazione dell'art. 23 cpv. 1 lett. b LN non rispettano le qualificate esigenze di motivazione richieste dall' art. 106 cpv. 2 LTF (precedente consid. 2.1) e quindi non dimostrano nemmeno una violazione dell' art. 9 Cost.

Formulandole, l'insorgente si limita in effetti a fornire una propria e personale lettura della fattispecie (fondandosi almeno in parte su fatti che non emergono dalla sentenza impugnata), che contrappone a quella della Corte cantonale; ciò tuttavia non basta, poiché l'arbitrio non è ravvisabile già nella possibilità che un'altra soluzione sembri possibile o addirittura preferibile, ma solo quando la decisione impugnata è manifestamente insostenibile, gravemente lesiva di una norma o di un principio giuridico indiscusso, o in contraddizione urtante con il sentimento di giustizia ed equità, e questo sia per quanto attiene alla motivazione che al risultato al quale essa giunge (DTF 133 I 149 consid. 3.1 pag. 155; 132 III 209 consid. 2.1 pag. 211; sentenza 2C_826/2015 del 5 gennaio 2017 consid. 4.4).

E. 7.2

Anche volendo prescindere da quanto ora indicato, va poi rilevato che una violazione dell' art. 9 Cost. non appare affatto data.

E. 7.2.1

Alla luce dello scopo primario perseguito dall'art. 23 cpv. 1 lett. b LN, che è appunto quello di garantire l'indipendenza e la neutralità del notaio, interpretare il concetto di impiego o funzione a carattere "permanente o duraturo" da essa previsto nel modo indicato nel giudizio impugnato (precedente consid. 3.2) è infatti del tutto sostenibile (proprio in questo senso, cfr. del resto anche le opinioni espresse da MOOSER, op. cit., n. 106 e da WOLF/PFAMATTER, op. cit., n. 5 ad art. 4). Il semplice fatto che vi possano essere altri pareri in merito alla portata del disposto in questione non dimostra nessuna violazione dell' art. 9 Cost. (DTF 133 I 149 consid. 3.1 pag. 153 con ulteriori rinvii).

E. 7.2.2

Come indicato anche dal Tribunale cantonale amministrativo, nella più volte citata sentenza 2C_507/2011 del 16 gennaio 2012, il Tribunale federale ha inoltre considerato che ad un esito insostenibile e quindi arbitrario non conduce di per sé nemmeno una norma che, a tutela dell'indipendenza della qualità e della credibilità del notaio, escluda la possibilità di svolgere il notariato parallelamente a un impiego alle dipendenze di un ente pubblico. Preso atto dell'interpretazione sostenibile data all'art. 23 cpv. 1 lett. b LN/TI, valida base legale su cui si fonda in casu il diniego della riammissione all'esercizio della funzione di notaio, una lesione del divieto d'arbitrio non appare quindi ravvisabile nemmeno nel risultato.

E. 8

Per quanto precede, l'impugnativa va integralmente respinta, poiché infondata. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF). Non vengono assegnate ripetibili (art. 68 cpv. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.