

TI_GERICHTE 52.2005.393 vom 10. Juli 2006

TI Tribunale d'appello, 2006-07-10, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2005.393

FR: TI_GERICHTE 52.2005.393 du 10 juillet 2006

IT: TI_GERICHTE 52.2005.393 del 10 luglio 2006

Regeste

Autorizzazione per l'esercizio della professione di architetto

Erwägungen

E. 2

Giusta i combinati art. 2 e 3 cpv. 1 LEPIA in Ticino l'esercizio delle professioni di ingegnere e architetto soggiace, nei limiti dei campi di attività dei gruppi professionali e delle disposizioni previste da leggi speciali, all'ottenimento di un'autorizzazione, rilasciata dall'OTIA, e per esso dal Consiglio dell'ordine (art. 15 cpv. 3 lett. c LEPIA). Tale autorizzazione viene rilasciata se il richiedente è in possesso dei dovuti requisiti professionali e se adempie le condizioni personali stabilite dalla legge (art. 4 cpv. 1 LEPIA). Per quanto riguarda in particolare quest'ultime, l'art. 6 LEPIA stabilisce che per poter esercitare le professioni di ingegnere e architetto nel Cantone, il richiedente deve avere l'esercizio dei diritti politici (lett. a), non avere subito in Svizzera o all'estero condanne penali per atti contrari alla dignità professionale (lett. b), godere di ottima reputazione (lett. c), non essere gravato da attestati di carenza beni e non essere stato, negli ultimi 5 anni, dichiarato in fallimento (lett. d) e infine non essere stato oggetto, negli ultimi 5 anni, di decisioni di revoca ad esercitare la professione da parte delle competenti autorità di un altro Cantone o Stato (lett. e). 3. Il ricorrente contesta innanzitutto la costituzionalità del requisito personale imposto dall'art. 6 lett. d LEPIA. A suo parere, esso, come pure la decisione emanata nei suoi confronti dal Consiglio dell'OTIA in applicazione di detta norma, costituiscono un'inammissibile ingerenza nella sua attività professionale di architetto, la quale non risponde a nessun reale interesse pubblico e appare sproporzionata rispetto allo scopo perseguito. 3.1. Preliminarmente va detto che, giusta l'art. 73 cpv. 2 secondo periodo Cost/TI, i tribunali non possono applicare norme cantonali contrarie al diritto federale. Pertanto, al fine di rispettare il principio della preminenza del diritto superiore, l'autorità di ricorso può esaminare la compatibilità di una norma di diritto cantonale con il diritto federale e internazionale e può paralizzarne l'applicazione in caso di esame di atti concreti. Non può invece annullarla o modificarla operando un controllo astratto (*abstrakte Normenkontrolle*) della norma stessa (A. Scolari, *Diritto amministrativo*, Parte generale, 2. ed., n. 375 segg. e riferimenti). 3.2. Fatta questa premessa, è bene ricordare che la libertà economica, garantita dall'art. 27 cpv. 1 Cost., protegge ogni attività economica privata esercitata a titolo professionale, volta al conseguimento di un guadagno o di un reddito (DTF 125 I 267 consid. 2b consid. 3a; 124 I 310 consid. 3a; RDAT I-2001 N. 45 pag. 175, 2P.11/2000, consid. 5a e relativi rinvii). Come tutte le libertà fondamentali, anche quella in rassegna non è assoluta, ma può essere soggetta a restrizioni, in base alle condizioni previste dall'art. 36 Cost. I Cantoni possono dunque apportare delle restrizioni di polizia al diritto di esercitare liberamente un'attività

economica al fine di tutelare l'ordine pubblico, la salute, i buoni costumi e la buona fede nei rapporti commerciali come pure di prevedere delle limitazioni fondate su motivi di politica sociale, a patto che queste misure poggino su di una base legale e si limitino, conformemente al principio di proporzionalità, a quanto necessario per realizzare gli scopi d'interesse pubblico perseguiti (DTF 125 I 276 consid. 3a e riferimenti). La giurisprudenza ha invece escluso la possibilità di apportare delle limitazioni, basate su ragioni di politica economica, ossia di adottare delle misure che intervengono nel gioco della libera concorrenza per favorire certi rami di attività lucrativa e per dirigere l'attività economica secondo un piano prestabilito (DTF 125 I 431 consid. 4b; 121 I 129 consid. 3b).

3.3. La LEPIA costituisce nel suo insieme una normativa di polizia volta a promuovere la dignità e il corretto esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto (art. 1 cpv. 1 LEPIA); essa stabilisce inoltre le condizioni per essere ammessi ad esercitare tali attività nel Cantone Ticino (art. 1 cpv. 2 LEPIA). La scelta legislativa di far dipendere la possibilità di svolgere la professione di ingegnere e di architetto, oltre che dal possesso dei necessari titoli di studio, anche dall'adempimento di determinati requisiti personali riprende quanto già contemplato dall'art. 7 della vecchia legge sulla protezione e sull'esercizio delle professioni di ingegnere e d'architetto del 20 marzo 1990 (vLPEPIA) e il suo scopo va sostanzialmente individuato nella volontà del legislatore di assicurare, analogamente a quanto avviene per gli avvocati, che i professionisti iscritti all'albo dell'OTIA siano persone degne della massima fiducia da tutti i punti di vista (cfr. in proposito Messaggio del Consiglio di Stato n. 3091 del 7 ottobre 1986 concernente la legge sulla protezione e sull'esercizio delle professioni d'ingegnere e di architetto, in RVGC 1989 IV pag. 1911).

3.4. Per quanto riguarda più specificatamente la condizione di solvibilità di cui all'art. 6 lett. d LEPIA, va rilevato che analogo requisito è pure previsto per l'esercizio di altre professioni a livello sia federale, sia cantonale. L'art. 26 cpv. 1 LEF riserva d'altronde in modo esplicito ai Cantoni la facoltà di prescrivere che il pignoramento infruttuoso e il fallimento producano effetti di diritto pubblico, quale tra l'altro, l'interdizione dall'esercizio di una professione o di un'attività subordinata ad autorizzazione. L'adozione di simili misure è comunque ammessa soltanto se le stesse non danno luogo ad una violazione della libertà economica. Ciò presuppone l'esistenza di un interesse pubblico preminente volto ad evitare l'insorgere di particolari pericoli derivanti dallo stato di insolvenza del professionista in questione, tale da giustificare, in virtù del principio della proporzionalità, l'esclusione del medesimo dall'esercizio dell'attività economica (cfr. Urs Engeler in: A. Staehelin/T. Bauer/D. Staehelin, Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, vol. I, n. 5 ad art. 26). A questo proposito, vanno ad esempio citati l'art. 8 lett. c della legge federale sulla libera circolazione degli avvocati (LLCA; RS 935.61), l'art. 8 lett. e della legge cantonale sull'avvocatura del 16 settembre 2002 (LAvv), gli art. 13 cifra 4 e 21 cpv. 2 cifra 4 della legge cantonale sul notariato del 23 febbraio 1983 (LN), nonché l'art. 8 lett. d della legge cantonale sull'esercizio delle professioni di fiduciario del 18 giugno 1984 (LFid), i quali prevedono per l'appunto l'assenza di attestati di carenza beni e/o di fallimenti per poter esercitare la professione di avvocato, notaio e fiduciario, nonché per iscriversi alla pratica legale e a quella notarile. Nei casi appena menzionati, dottrina e giurisprudenza giustificano l'imposizione di tale condizione con il fatto che, trattandosi di professioni che implicano la gestione di beni altrui o la rappresentanza nei confronti di privati o delle autorità di valori patrimoniali appartenenti a terzi, vi è un interesse a fare in modo che detti professionisti non cerchino di abusare della fiducia in loro riposta dai clienti per risolvere i propri problemi finanziari (cfr. Messaggio del 28 aprile 1999 concernente la legge federale

sulla libera circolazione degli avvocati, in FF 1999 5017; STF del 10 luglio 1997 in re X, pubblicata in SJ 1997, 667 e seg.; STF del 2 marzo 1997 inc. n. 2P.190/1996 consid. 3d con numerosi rinvii dottrinali). In quest'ordine d'idee, il Tribunale federale, in una sentenza del 5 febbraio 1996, ha considerato compatibile con la libertà economica la condizione di solvibilità imposta dalla legislazione ginevrina concernente gli agenti privati di sicurezza per il rilascio dell'autorizzazione ad esercitare quest'ultima professione, rilevando come la stessa fosse sorretta dalla necessità di evitare che le persone attive in questo specifico settore possano cadere nella tentazione di appropriarsi dei valori patrimoniali che vengono loro affidati in custodia allo scopo di estinguere i loro debiti personali (STF del 5 febbraio 1996 inc. n. 2P.254/1995 consid. 4c). Come giustamente rilevato dall'OTIA nella sua risposta al gravame, nel Cantone Ticino l'assenza di attestati di carenza beni e di fallimenti costituisce una condizione anche per il rilascio del certificato di capacità necessario alla gestione di un esercizio pubblico (art. 27 cpv. 1 lett. b LEPub) e rappresenta dunque una premessa per poter esercitare una professione che, a differenza dei casi appena illustrati, non implica la gestione, la rappresentanza o la custodia di beni di terzi. Il citato requisito è comunque stato ritenuto dalla prassi rispettoso della libertà economica per il fatto che esso mira da un lato a promuovere la professionalità dei gerenti, in quanto persone responsabili del buon andamento dell'esercizio pubblico, e dall'altro a garantire in questo particolare settore d'attività la buona fede nelle relazioni commerciali, soprattutto tra gli esercenti e i loro fornitori (STA del 4 settembre 2003 consid. 3.3). 3.5. In concreto, l'esistenza di un interesse pubblico atto a giustificare il diniego dell'autorizzazione ad esercitare la professione di ingegnere e di architetto in caso di comprovata insolvenza personale dell'istante appare più che discutibile. A prescindere dal fatto che sia i materiali legislativi relativi alla vecchia LPEPIA, che quelli concernenti la normativa attualmente in vigore non forniscono alcuna indicazione in merito alle ragioni che hanno spinto il legislatore ticinese ad esigere l'adempimento di una simile condizione (ciò che, tra l'altro, costituisce un unicum a livello nazionale in questo settore), non è dato di vedere in che modo la situazione di insolvenza personale di un ingegnere o di un architetto possa influire sulla qualità delle sue prestazioni o costituisca una concreta e diretta minaccia per il patrimonio o gli interessi di terzi e in particolare dei suoi clienti. I servizi offerti da queste categorie professionali non implicano infatti la gestione o la rappresentanza di interessi o valori patrimoniali di terzi. Certo, può succedere che il progettista di un'opera al quale è stata affidata anche la direzione dei lavori debba in questo ambito occuparsi, su incarico e per conto del committente, pure di alcuni aspetti finanziari dell'operazione. Si pensi, ad esempio, al caso in cui il committente, al quale è stato concesso un credito di costruzione da parte di una banca, conferisce al direttore dei lavori procura su questa relazione bancaria affinché possa saldare direttamente le fatture degli artigiani incaricati della realizzazione dell'opera. In questi casi, l'architetto o l'ingegnere che si è assunto una simile compito ha la facoltà di disporre del patrimonio del proprio cliente alla stessa stregua di un fiduciario, per cui l'imposizione di determinate condizioni di solvibilità sul piano personale potrebbe, al limite, entrare in linea di conto, anche se per il vero v'è da chiedersi sino a che punto il legislatore sia tenuto a proteggere il committente dai rischi per il proprio patrimonio derivanti da una sua libera scelta contrattuale. In ogni caso occorre considerare che non tutti i professionisti che sono iscritti o che intendono iscriversi all'albo dell'OTIA offrono alla loro clientela servizi di direzione dei lavori. Inoltre anche laddove ciò avviene è quasi sempre il committente dell'opera, nonché beneficiario del finanziamento, a disporre del medesimo e ad intrattenere direttamente le relazioni con le banche. Non si può dunque, per evidenti

ragioni di proporzionalità, imporre indiscriminatamente a tutte le categorie professionali soggette all'obbligo di iscrizione all'albo dell'OTIA il rispetto - pena la loro esclusione dall'esercizio della professione nel Cantone - di una condizione personale che tutt'al più potrebbe risultare giustificata soltanto in alcune singole situazioni. È comunque verosimile che la disposizione in esame sia stata soprattutto introdotta per permettere all'OTIA di esercitare un certo controllo sui propri affiliati e per consentire quindi a questo organismo di escludere dal mercato quei professionisti che, a causa della loro personale situazione finanziaria, potrebbero non essere in grado di portare a termine gli incarichi ricevuti, non disponendo di risorse sufficienti per poter proseguire la loro attività. Si tratta però nuovamente di un motivo che non basta a giustificare una restrizione della libertà economica così incisiva come quella qui in esame. A parte il fatto che è perlomeno dubbio che un Cantone possa esigere da persone appartenenti ad una singola categoria professionale una condotta finanziaria personale tale da escludere qualsiasi rischio di questo genere per la propria clientela (in questo senso STF del 13 marzo 2000, in re S., inc. 2P.196/1999, consid. 3c/bb), esistono comunque altri strumenti, assai meno restrittivi delle libertà fondamentali, che garantiscono in questi casi al pubblico un'adeguata tutela dei suoi interessi. In primo luogo occorre considerare che chi si rivolge ad un ingegnere o ad un architetto per ottenere una consulenza o per conferirgli un mandato di progettazione, già dispone, in caso di difettoso adempimento dell'incarico o di intempestiva interruzione del rapporto contrattuale, di tutta una serie di mezzi previsti dall'ordinamento civile e penale per far valere i propri diritti anche a livello giudiziario. Per quanto poi riguarda la capacità di questi professionisti di far fronte a possibili pretese di risarcimento per danni cagionati a terzi in seguito alla violazione di regole dell'arte, la soluzione in esame non offre particolari garanzie al pubblico. Nulla permette infatti di affermare che un architetto o un ingegnere non gravato da attestati di carenza beni o che non ha mai subito un fallimento negli ultimi 5 anni sia comunque in grado di far fronte ad una domanda d'indennizzo avanzata nei suoi confronti. Diversa sarebbe la situazione se la legge prescrivesse l'obbligo per le persone che operano nei settori professionali contemplati dalla LEPIA di disporre di una copertura assicurativa RC. Né tantomeno bastano a giustificare la querelata restrizione generiche considerazioni legate alla tutela della dignità professionale: il solo fatto che un libero professionista sia oberato da debiti non consente infatti di trarre delle conclusioni in merito alle sue qualità personali, visto che una simile situazione può subentrare anche senza alcuna colpa dell'interessato o addirittura per nobili motivi altruistici (STF del 6 marzo 1996 in re R., inc. n. 2P.190/1996, consid. 4d).

3.6. In siffatte circostanze, bisogna pertanto ritenere che la scelta compiuta dal legislatore ticinese di fare in tutti i casi dipendere il diritto di esercitare nel Cantone le professioni di ingegnere e di architetto dall'assenza di attestati di carenza beni o di fallimenti viola la libertà economica, non essendo sorretta da sufficienti interessi pubblici e, soprattutto, risultando lesiva del principio della proporzionalità. Nulla muta a questo proposito che l'OTIA, come indicato in sede di risposta, sia solita interpretare la regola sancita dall'art. 6 lett. d LEPIA nel modo più favorevole possibile agli istanti, estendendo il limite temporale di 5 anni, previsto per i fallimenti, anche ai casi dove sussistono unicamente attestati di carenza beni. Infatti, tale accorgimento non permette, perlomeno nel caso concreto, di porre rimedio all'incostituzionalità della misura adottata nei confronti del ricorrente. Di conseguenza il ricorso dev'essere accolto e la decisione con cui il Consiglio dell'OTIA, applicando la citata norma, ha negato all'insorgente l'autorizzazione a svolgere la professione d'architetto va annullata, in quanto contraria al diritto costituzionale. Ritenuto che in base a quanto emerge dagli atti, RI 1, adempie i restanti

requisiti professionali e personali stabiliti dagli art. 5 e 6 LEPIA, gli atti sono retrocessi al Consiglio dell'OTIA, affinché questo gli rilasci l'autorizzazione richiesta. 4. La tassa di giustizia e le spese seguono la soccombenza (art. 28 PAmm). Non si assegnano ripetibili, visto che il ricorrente ha agito in giudizio senza essere patrocinato da un avvocato iscritto all'ordine (art. 31 PAmm). Per questi motivi, visti gli art. 27 e 36 Cost.; 5, 6 e 25 LEPIA; 3, 18, 28, 31, 43, 46, 61 PAmm; dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza: 1.1. la decisione 9 novembre 2005 con cui il Consiglio dell'OTIA ha negato a RI 1 l'autorizzazione per l'esercizio della professione di architetto è annullata; 1.2. è fatto ordine al Consiglio dell'OTIA di rilasciare al ricorrente l'autorizzazione ad esercitare la professione di architetto nel Cantone Ticino. 2. La tassa di giustizia e le spese di fr. 800.—sono poste a carico dell'OTIA. 3. Intimazione a: ; terzi implicati CO 1 patrocinato da: PA 1 Per il Tribunale cantonale amministrativo II
presidente Il segretario

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