

TI_GERICHTE 52.2016.592 vom 27. Februar 2018

TI Tribunale d'appello, 2018-02-27, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2016.592

FR: TI_GERICHTE 52.2016.592 du 27 février 2018

IT: TI_GERICHTE 52.2016.592 del 27 febbraio 2018

Erwägungen

E. 1.1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data e discende dall'art. 23 LIA.

E. 1.2

La legittimazione della RI 1 a ricorrere è pacifica. A questo proposito occorre infatti rilevare che, giusta l'art. 89 cpv. 2 lett. d della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF; RS 173.110), hanno diritto di interporre ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale le persone, le organizzazioni e le autorità legittimate in virtù di un'altra legge federale. Un simile diritto spetta alla RI 1 in virtù dell'art. 9 cpv. 2bis LMI. Essa può in effetti inoltrare ricorso per far constatare che una decisione limita in modo inammissibile l'accesso al mercato. Nella misura in cui detta autorità è legittimata a ricorrere davanti al Tribunale federale, essa può anche avvalersi dei rimedi di diritto previsti dal diritto cantonale e, in quanto ne faccia richiesta, partecipare ai procedimenti davanti alle autorità cantonali (art. 111 cpv. 2 LTF).

E. 1.3

Ne discende che il gravame, tempestivo poiché inoltrato entro trenta giorni dalla notifica alla RI 1 della decisione impugnata (art. 68 cpv. 1 legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 3.3.1.1), è ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 LPAm).

E. 2.1

La LMI garantisce ad ogni persona con domicilio o sede in Svizzera l'accesso libero e non discriminato al mercato al fine di esercitare su tutto il territorio della Confederazione un'attività lucrativa (art. 1 cpv. 1 LMI). Essa ha, tra le altre cose, lo scopo di facilitare la mobilità professionale e gli scambi economici in Svizzera (art. 1 cpv. 2 lett. a LMI). Sebbene i concetti di "domicilio" e di "sede" non siano specificati dalla legge, la giurisprudenza ha già avuto modo da tempo di chiarire che con i medesimi vanno intesi il domicilio e la sede commerciali (DTF 125 I 276 consid. 4b).

E. 2.2

La CO 1 è una ditta con sede sociale a _____, dove si trovano pure i suoi uffici e il suo stabilimento di produzione. Da oltre 70 anni essa esercita dunque nel Canton Lucerna la propria attività nei settori della fabbricazione di finestre, gelosie, porte, nonché della realizzazione di opere di falegnameria in generale. In questo Cantone dispone pertanto di un domicilio, rispettivamente di una sede, ai sensi della LMI. Pacifica appare quindi l'applicabilità di questa legge alla presente fattispecie, la quale denota una chiara connotazione intercantonale, considerato come la CO 1 offra i propri servizi anche nel Canton Ticino. 3. 3.1. L'art. 2 LMI sancisce il principio del libero accesso al mercato,

giusta il quale ognuno ha il diritto di offrire merci, servizi e prestazioni di lavoro su tutto il territorio della Confederazione, se l'esercizio dell'attività lucrativa in questione è autorizzato nel Cantone o nel comune di domicilio o di sede (cpv. 1). L'offerta di merci, servizi e prestazioni di lavoro, soggiunge la norma (cpv. 3), è retta dalle prescrizioni del Cantone o del comune di domicilio o di sede dell'offerente. Inoltre, chi esercita legittimamente un'attività lucrativa ha il diritto di stabilirsi in qualsiasi parte del territorio della Confederazione per l'esercizio di tale attività e, fatto salvo l'art. 3 LMI, di esercitare la stessa secondo le prescrizioni del luogo del primo domicilio, anche in caso di cessazione dell'attività nel luogo del primo domicilio (cpv. 4). Nell'applicazione dei principi appena esposti le normative cantonali o comunali concernenti l'accesso al mercato sono considerate equivalenti (cpv. 5). La libertà d'accesso al mercato costituisce un diritto individuale o soggettivo, che può essere invocato da ogni persona fisica o giuridica che esercita un'attività lucrativa, a condizione naturalmente che, come già visto sopra (consid. 2.1), abbia il proprio domicilio o la propria sede in Svizzera (Manuel Bianchi della Porta, in: Vincent Martenet/Christian Bovet/Pierre Tercier [a cura di], *Droit de la concurrence*, 2a ed., Basilea 2013, n. 12 e segg. ad art. 2 I-VI LMI).

3.2. Alla luce delle norme che precedono e dei principi che ne scaturiscono, la CO 1, alla stessa stregua di qualsiasi altra impresa artigianale con sede in Svizzera, dispone dunque in linea di principio del diritto, conferitole dall'ordinamento federale, di offrire i suoi servizi e le sue prestazioni di lavoro al di fuori del suo Cantone di origine, nonché, se lo volesse, di stabilirsi in qualsiasi parte del territorio nazionale con delle proprie rappresentanze e di operare attraverso le medesime, in base alle prescrizioni vigenti nel luogo in cui si trova la sua sede principale, vale a dire il Canton Lucerna. In questo senso essa dovrebbe dunque poter essere attiva in Ticino, secondo le regole che disciplinano la sua attività nel suo Cantone di sede, dove, alla stessa stregua di quanto avviene nel resto della Confederazione Svizzera, per quanto attiene al settore artigianale qui in discussione, non vige alcun regime autorizzativo, né sono previste particolari condizioni o restrizioni legali per poter svolgere questo genere di professione. Pertanto, nella misura in cui nel Canton Lucerna la CO 1 può esercitare liberamente la sua attività aziendale, la stessa cosa dovrebbe in linea di principio valere automaticamente anche in Ticino. Contrariamente a quanto rilevato dalla CV-LIA nei suoi allegati, il semplice fatto che nel Canton Lucerna il settore artigianale in cui è attiva la CO 1 non sia assoggettato ad alcuna specifica regolamentazione non influisce in nessun modo sul suo diritto di offrire le proprie prestazioni anche in Ticino e di esercitare tale attività in base alle condizioni vigenti nel luogo d'origine (Thomas Zwald, *Das Bundesgesetz über den Binnenmarkt*, in: Thomas Cottier/Matthias Oesch [a cura di], *Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, 2a ed., Basilea 2007, pag. 423, n. 48; Nicolas F. Diebold, *Freizügigkeit im Mehrebenensystem*, Zurigo/San Gallo 2016, n. 1231 con riferimenti; Bianchi della Porta, op. cit., n. 83 ad art. 2 I-VI LMI; STF 2C_844/2008 del 15 maggio 2009 consid. 3.1 e segg., la quale conferma la STA 52.2008.175-185 del 10 ottobre 2008 pubblicata in RDAT II-2000 n. 45). La libertà d'accesso al mercato è infatti sottoposta alla sola condizione che l'attività svolta dall'offerente esterno nel suo Cantone d'origine sia lecita per rapporto all'ordinamento lì vigente (Bianchi della Porta, op. cit., n. 25 ad art. 2 I-VI LMI). Le differenti condizioni poste dai regimi normativi vigenti nei Cantoni di Lucerna e del Ticino per quanto attiene all'esercizio di un'attività artigianale nel settore delle opere da falegname vanno prese in considerazione unicamente per verificare se nel caso specifico sia valida o meno la presunzione di equivalenza - sancita dall'art. 2 cpv. 5 LMI - tra le legislazioni cantonali in parola, in modo tale da stabilire se alla ditta interessata

possano eventualmente essere imposte delle restrizioni al principio del libero accesso al mercato sotto forma di oneri o di condizioni, così come previsto dall'art. 3 LMI (vedi in seguito consid. 4.2). Il richiamo della resistente alla DTF 125 I 322 consid. 4 per cercare di sostenere il contrario non è pertinente, in quanto omette di considerare che tale giudizio è stato emanato allorquando non era ancora stata adottata la profonda revisione a cui è stata sottoposta il 16 dicembre 2005 la LMI, la quale ha per l'appunto comportato l'estensione al domicilio professionale del principio - sancito dal suo art. 2 cpv. 1 - del libero accesso al mercato secondo le disposizioni del luogo d'origine. In ogni caso nella presente fattispecie non è in discussione la libertà di stabilimento sancita dall'art. 2 cpv. 4 LMI, bensì la libertà di prestare i propri servizi sancita dai combinati cpv. 1 e 3 della medesima norma. Nemmeno dalla DTF 128 I 92, pure citata dalla CV-LIA, può essere dedotto alcunché a sostegno delle tesi avanzate da quest'ultima. Tale decisione riguarda infatti una fattispecie, sprovvista di qualsiasi connotazione intercantonale, in materia di controllo astratto di una normativa cantonale, che non affronta assolutamente la questione dell'accesso al mercato di un offerente esterno, limitandosi unicamente a rilevare come dalla LMI non possa essere dedotto alcun obbligo per il legislatore cantonale di tener conto delle regolamentazioni previste dagli altri Cantoni quando si tratta di definire le condizioni per il rilascio di una prima autorizzazione all'esercizio di una determinata professione. Secondo l'Alta Corte federale, non spetta infatti al diritto interno cantonale, ma alla LMI, disciplinare le questioni relative alla libera circolazione all'interno della Svizzera. Da questa sentenza, contrariamente a quanto sostenuto dalla CV-LIA, non può quindi affatto essere dedotta, nemmeno indirettamente, la regola - peraltro contraria allo spirito della LMI - secondo cui, se nel Cantone d'origine è assente ogni regolamentazione, allora di conseguenza nel Cantone di destinazione gli offerenti esterni sono assoggettabili alle norme professionali qui vigenti. Infine si deve rilevare che è vero che, come mostra anche il caso in esame, la legge sul mercato interno potrebbe portare un allentamento dei requisiti necessari per esercitare talune professioni, imponendo o comunque favorendo un allineamento alle condizioni richieste dai Cantoni meno rigorosi (cfr. BU 2005 CN 874 [intervento Nordmann]). Questi effetti sono tuttavia inevitabilmente conseguenti all'espressa volontà del legislatore di favorire l'accesso libero e non discriminato al mercato su tutto il territorio della Confederazione (art. 1 cpv. 1 LMI), tenendo conto delle esigenze poste dai singoli Cantoni soltanto - come si vedrà meglio in seguito (consid. 4) - entro i limiti dell' art. 3 LMI ed impedendo così restrizioni che costituiscono barriere dissimulate all'accesso al mercato, ai sensi dell'art.

E. 3

cpv. 3 LMI , volte a favorire interessi economici locali (STF 2C_844/2008 del 15 maggio 2009 consid. 4.5) .

E. 3.3.1

A differenza di quanto avviene nel Canton Lucerna, in Ticino l'esercizio di talune attività artigianali, tra le quali rientra pure quella svolta dalla CO 1 (cfr. cifra 2 dell'allegato RLIA), è disciplinato dalla LIA. Questa legge è stata adottata a larga maggioranza dal Gran Consiglio della Repubblica e Cantone Ticino il 24 marzo 2015, il quale ha così dato seguito ad un'iniziativa parlamentare che era stata presentata il 5 novembre 2012 nella forma elaborata dal deputato _____ e cofirmatari, ed è poi entrata in vigore il 1° febbraio 2016. Dai materiali legislativi emerge in particolare che tale normativa è stata introdotta con l'obiettivo di " aumentare il controllo dello Stato nel settore dell'artigianato e migliorare in

tal modo la qualità dei lavori e la prevenzione degli abusi " (Messaggio n. 6999 dell'11 novembre 2014 sull'iniziativa parlamentare 5 novembre 2012 presentata in forma elaborata da _____ e cofirmatari per una nuova legge sull'esercizio della professione di imprenditore nel settore artigianale, pag. 1). Il legislatore cantonale ha quindi in questo modo inteso rispondere "alla necessità di tutelare la qualità dei lavori delle imprese artigianali che operano sul nostro territorio nonché al manifesto bisogno di assicurare maggiori controlli in un settore, come quello delle imprese artigianali, che a tutt'oggi soffre in modo particolare il massiccio afflusso di lavoratori frontalieri, fornitori di prestazioni indipendenti esteri e lavoratori distaccati " (Messaggio cit., pag. 2), sottolineando al contempo che " la necessità di avere nell'ambito delle imprese artigianali una chiara regolamentazione è mirata ad assicurare un adeguato controllo pubblico in un settore ove sono sempre più richiesti elevati standard di sicurezza e qualità del lavoro " (Rapporto n. 6999R del 4 marzo 2015 della Commissione della legislazione, pag. 2).

E. 3.3.2

Per quanto d'interesse ai fini della presente vertenza, va rilevato che, giusta l'art. 1 LIA, la legge in parola si prefigge di favorire la qualità dei lavori delle imprese artigianali che operano sul territorio cantonale, di migliorare la sicurezza dei lavoratori e di prevenire gli abusi nell'esercizio della concorrenza. A garanzia di questi scopi, la stessa istituisce un albo delle imprese artigianali (art. 3 LIA). Giusta l'art. 4 cpv. 1 LIA, le imprese artigianali hanno diritto a essere iscritte a tale albo se dispongono dei requisiti professionali e personali stabiliti dagli art. 6 e 7 LIA. I requisiti professionali per l'iscrizione delle imprese artigianali sono definiti dal Consiglio di Stato in base ai vigenti percorsi formativi federali e cantonali (art. 6 cpv. 1 LIA). Il Consiglio di Stato può sostituire l'esigenza di determinati titoli di studio con una sufficiente esperienza lavorativa come pure richiedere, in aggiunta, un'adeguata pratica professionale quale dirigente di cantiere (art. 6 cpv. 2 LIA). Al fine di concretizzare quanto disposto da quest'ultima norma, l'art. 5 RLIA stabilisce che i requisiti professionali (titoli di studio e pratica professionale) richiesti per l'iscrizione all'albo ai sensi dell'art. 6 della legge nonché i titoli di studio minimi per la partecipazione alle procedure libere o selettive previste dalla legge sulle commesse pubbliche del 20 febbraio 2001 (LCPubb; RL 7.1.4.1) sono stabiliti in un allegato allo stesso regolamento (cpv. 1). Ai fini dell'iscrizione, soggiunge il cpv. 2 della norma, può essere considerato titolare o membro dirigente effettivo soltanto colui che partecipa effettivamente alla gestione della società mediante una presenza di almeno il 50% della normale durata del lavoro, la rappresenta e ne garantisce l'adempimento degli obblighi di cui all'art. 9 LIA. Per la pratica professionale sono computati gli anni di lavoro effettivamente svolti nella categoria professionale interessata a far tempo dal conseguimento del titolo di studio richiesto; in casi particolari possono essere ammesse delle deroghe, segnatamente quando un detentore del titolo di studio richiesto dimostri adeguate conoscenze imprenditoriali e del contesto economico cantonale (cpv. 3). I titolari dei requisiti di cui all'art. 6 LIA devono inoltre adempiere le condizioni personali stabilite dall'art. 7 LIA, ovvero avere l'esercizio dei diritti civili (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 gravati da attestati di carenza beni e non essere stati, negli ultimi cinque anni, dichiarati in fallimento (lett. d) e non essere stati oggetto, negli ultimi cinque anni, di decisioni di revoca dell'autorizzazione a esercitare la professione da parte delle competenti autorità (lett. e). A titolo di norma transitoria, l'art. 24 cpv. 1 LIA prevede che il diritto all'iscrizione di cui all'art. 4 LIA è pure conferito alle imprese artigianali attive all'entrata in vigore di questa legge che dimostrano

di ossequiare i requisiti previsti dall'art. 7 LIA e di esercitare in Svizzera la medesima attività da almeno cinque anni. In caso di violazione di tali disposizioni sono comminati l'ammonizione, la sanzione pecuniaria sino a fr. 30'000.- oppure la sospensione o la radiazione dall'albo, rispettivamente, in caso di esercizio abusivo della professione senza preventiva iscrizione all'albo delle imprese, la multa sino a un importo massimo di fr. 50'000.- (art. 20 e 22 LIA). Il regolamento di applicazione stabilisce poi che unicamente le imprese che svolgono lavori artigianali nei settori professionali indicati nel suo allegato sono assoggettate alla LIA (art. 1 RLIA). La richiesta d'iscrizione dev'essere corredata da una serie di documenti e certificati meglio specificati agli art. 4 e 5 RLIA. Infine, ogni impresa iscritta all'albo è tenuta a presentare annualmente alla CV-LIA un ulteriore articolato documento a comprova segnatamente del pagamento degli oneri sociali, del rispetto del contratto collettivo di lavoro certificato dalla competente commissione paritetica e delle coperture assicurative per le conseguenze della responsabilità civile professionale dell'impresa (art. 9 RLIA). L'art. 19 cpv. 1 LIA prevede quindi che le iscrizioni, le modifiche e la tenuta a giorno dell'albo sono soggette a una tassa secondo le modalità stabilite nel regolamento. Per le iscrizioni e le modifiche la tassa può ammontare al massimo a fr. 2'000.-, per la tenuta a giorno a fr. 500.- all'anno. L'art. 11 RLIA stabilisce quindi che dette tasse ammontano per l'iscrizione a fr. 600.- e per la tenuta a giorno a fr. 400.- all'anno per categoria professionale (cpv.1), ritenuto che, per le imprese che chiedono di essere iscritte all'albo in più categorie, la tassa di iscrizione corrisponde all'importo di base di fr. 600.- più fr. 300.- per categoria (cpv.2). Rimangono riservati, soggiunge il cpv. 2bis della medesima norma, i disposti della LMI, nel senso che è possibile prescindere dal prelievo delle tasse di iscrizione e di tenuta a giorno per i richiedenti aventi sede o domicilio in un altro Cantone, nella misura in cui gli stessi sono abilitati ad operare nel loro Cantone di origine e rispettano i requisiti degli art. 6 e 7 LIA.

E. 3.4

Ora, da quanto precede emerge in modo del tutto evidente che la LIA contempla una serie di restrizioni al principio del libero accesso al mercato, alle quali la CO 1, in quanto ditta con sede nel Canton Lucerna, ha dovuto assoggettarsi al fine di ottenere la qui avversata decisione di iscrizione all'albo delle imprese artigianali, così da poter svolgere la sua attività imprenditoriale in quest'ultimo Cantone (art. 2 cpv. 3 LMI), senza incorrere in sanzioni. A questo proposito occorre convenire con la commissione ricorrente sul fatto che già il semplice obbligo, previsto dall'art. 4 cpv. 1 LIA, di iscriversi con effetto costitutivo e non semplicemente dichiarativo (cfr. art.

E. 7

RLIA) ad un albo al fine di ottenere l'autorizzazione ad esercitare una determinata professione in ambito artigianale, pena in caso contrario l'avvio di un procedimento penale (art. 22 LIA), ha certamente ostacolato la CO 1 nella sua libertà di circolazione. Limitazione che appare poi ancor più evidente se si considera che tale iscrizione ha potuto avere luogo solo previa presentazione su apposito modulo di un'istanza alla quale la richiedente ha dovuto allegare i numerosi documenti esatti dall'art. 4 RLIA. Se raffrontati alle condizioni di assoluta libertà con cui la CO 1 è legittimata ad operare nel suo Cantone d'origine, anche i severi requisiti professionali e personali imposti dagli art. 6 LIA e 5 RLIA nonché dall'art. 7 LIA, che essa ha dovuto dimostrare di ossequiare, costituiscono, a non averne dubbio, delle restrizioni d'accesso al mercato ticinese per questa ditta (Nicolas F. Diebold , Eingriffsdogmatik der Binnenmarktfreiheit, in: Recht 2015, pag. 209 e segg. e in particolare

pag. 212 e segg.). Analoghe conclusioni si impongono anche per quanto attiene all'obbligo previsto dall'art. 9 lett. c LIA di rispettare le disposizioni dei CCL vigenti nel Cantone Ticino, ritenuto che, in base al principio del luogo d'origine, la CO 1 dovrebbe di massima tener conto per la propria attività sull'intero territorio svizzero unicamente di eventuali CCL che dovessero vigere nel Canton Lucerna, sempre che ne sia firmataria o che agli stessi sia stato conferito carattere obbligatorio generale, ai sensi della relativa legge federale del 28 settembre 1956 (RS 221.215.311). Nella misura in cui la CO 1 esercita poi la propria attività nel suo Cantone di sede senza dover versare alcuna tassa d'autorizzazione, anche il fatto che essa abbia dovuto versare alla CV-LIA un importo di fr. 3'400.- (recte : fr. 600.-) soltanto per ottenere la propria iscrizione all'albo delle imprese artigianali e poter quindi fornire i propri servizi in Ticino costituisce un chiaro ostacolo alle libertà sopra menzionate, scaturenti dalla LMI. Sempre in quest'ottica la ricorrente rileva anche il carattere limitativo dell'obbligo di disporre di una sufficiente copertura assicurativa. Senonché nel caso di specie la questione appare superata dalle circostanze, poiché sotto questo profilo non si pone in concreto alcun problema. A prescindere dal fatto che il requisito in questione desta non pochi interrogativi dal punto di vista del rispetto del principio della legalità, visto che è contemplato unicamente a livello di regolamento (art. 4 cpv. 2 lett. d e 9 cpv. 2 lett. c RLIA) senza che nessuna norma nella LIA vi faccia il minimo accenno, si deve infatti considerare come la CO 1, sebbene non sia obbligata da nessuna disposizione vigente nel suo Cantone d'origine, disponga comunque su base volontaria di una assicurazione responsabilità civile per le imprese con una copertura di fr. 10'000'000.-.

4. 4.1. Il principio del libero accesso al mercato, sancito dall'art. 2 LMI, non è assoluto. Come sopra accennato, l'art. 3 LMI prevede infatti la possibilità di eccezionalmente limitare il medesimo, sempre che naturalmente la presunzione di cui all'art. 2 cpv. 5 LMI, secondo cui le normative cantonali o comunali concernenti l'accesso al mercato sono equivalenti, sia stata confutata. In questi casi agli offerenti esterni non può comunque semplicemente venir negato il diritto di accedere liberamente al mercato. Eventuali limitazioni devono essere adottate sotto forma di condizioni e oneri a patto che si applichino nella stessa misura anche agli offerenti locali, risultino indispensabili per preservare interessi pubblici preponderanti e siano conformi al principio di proporzionalità (cpv. 1). Quest'ultimo, soggiunge il cpv. 2 dell'art. 3 LMI, è da ritenere violato se le prescrizioni del luogo d'origine garantiscono già una protezione sufficiente degli interessi pubblici preponderanti (lett. a), se i certificati e gli attestati di sicurezza già prodotti dall'offerente al luogo d'origine sono sufficienti (lett. b), se il domicilio o la sede costituisce condizione preliminare per l'esercizio di un'attività lucrativa nel luogo di destinazione (lett. c) e se la pratica acquisita dall'offerente nel luogo d'origine consente di garantire una protezione sufficiente degli interessi pubblici preponderanti (lett. d). Le restrizioni ammissibili secondo il capoverso 1 non devono in alcun caso costituire una barriera dissimulata all'accesso al mercato, volta a favorire interessi economici locali (art. 3 cpv. 3 LMI).

4.2. In concreto non può sussistere alcuna ombra di dubbio sul fatto che non vi sia equivalenza, ai sensi dell'art. 2 cpv. 5 LMI, tra le normative dei Cantoni di Lucerna e del Ticino per quanto attiene alle disposizioni relative all'accesso al mercato nel settore artigianale qui in discussione. È vero che nella decisione con cui è stata accolta la domanda di iscrizione all'albo della CO 1 la CV-LIA non si è minimamente chinata sulla questione. Laddove però, come nel caso di specie, si è in presenza da un lato di un Cantone d'origine che per l'esercizio di una determinata professione non prevede particolari regole o condizioni e dall'altro di un Cantone di destinazione dove invece vige per il medesimo ambito un regime autorizzativo piuttosto restrittivo, come quello previsto dalla LIA, il

sovertimento della suddetta presunzione di equivalenza non necessita di particolari argomenti (STA 52.2008.175-185 del 10 ottobre 2008 confermata dal Tribunale federale mediante giudizio 2C_844/2008 del 15 marzo 2009 consid. 4.2; in questo senso si veda anche: Nicolas F. Diebold , Freizügigkeit, n. 1318). Il divario esistente tra i due sistemi normativi a confronto è infatti manifesto. Questa circostanza da sola non permette comunque ancora di affermare, come fa la CV-LIA, che nel Canton Lucerna non vi sia alcuna protezione degli interessi pubblici in gioco per il semplice fatto non è previsto un regime autorizzativo come quello instaurato dalla LIA. 4.3. Chiarito questo aspetto, si tratta a questo punto di esaminare se siano adempiute le condizioni di cui all'art. 3 LMI per poter ritenere che le varie restrizioni al mercato previste dalla LIA, e di cui si è detto sopra (cfr. consid. 3.3), siano comunque legittime. 4.3.1. A questo proposito occorre innanzitutto rilevare che le restrizioni in questione si applicano sia agli offerenti locali, che agli offerenti esterni, per cui tra queste due categorie di amministrati non viene a crearsi alcuna disparità di trattamento, lesiva di quanto prescritto dall'art. 3 cpv. 1 lett. a LMI. 4.3.2. Assai più delicata risulta per contro la questione di sapere se tali restrizioni siano pure indispensabili al fine di tutelare interessi pubblici preponderanti (art. 3 cpv. 1 lett. b LMI) e se, oltre a ciò, rispettino il principio della proporzionalità (art. 3 cpv. 1 lett. c LMI). A questo proposito occorre rilevare come entrambe queste condizioni siano strettamente legate alle nozioni di interesse pubblico e di proporzionalità sancite dall'art. 36 cpv. 2 e 3 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101), ritenuto comunque che i termini "preponderante" e "indispensabile" impiegati dal legislatore federale all'art. 3 cpv. 1 lett. b LMI impongono un'interpretazione più restrittiva del concetto di interesse pubblico rispetto a quando si tratta di valutare la legittimità di una limitazione della libertà economica ex art. 27 Cost. (Diebold , Freizügigkeit , n. 194). Inoltre, occorre rammentare che il principio della proporzionalità impone in particolare che la misura restrittiva scelta sia idonea a raggiungere lo scopo d'interesse pubblico ricercato (regola dell'idoneità) e che quest'ultimo non possa essere raggiunto scegliendo una misura meno incisiva (regola della necessità). Inoltre, esso vieta qualsiasi limitazione che ecceda lo scopo perseguito ed esige un rapporto ragionevole tra detto interesse e gli interessi pubblici o privati compromessi (principio della proporzionalità in senso stretto; DTF 141 I 20 consid. 6.2.1; STF 2C_121/2015 dell'11 dicembre 2015 consid. 9.1; Bianchi della Porta , op. cit., n. 41 ad art. 3 LMI). 4.3.2.1. Innanzitutto, si deve escludere che la garanzia della "qualità dei lavori artigianali" , a cui si richiama l'art. 1 LIA, possa giustificare l'istituzione di un regime autorizzativo, sul modello di quello previsto da quest'ultima legge, che impone in modo indistinto il rispetto di tutta una serie di requisiti personali e professionali a numerose categorie d'attività assai diverse tra loro e peraltro definite solo a livello di regolamento e non in una legge in senso formale. In genere, si deve infatti considerare che i prodotti e i servizi offerti in ambito artigianale non implicano, a differenza di quanto avviene ad esempio per le professioni in ambito sanitario, legale o eventualmente finanziario, la necessità di tutelare in modo particolarmente accresciuto quegli ambiti - quali segnatamente la salute, la sicurezza, l'ordine, la quiete o la moralità pubblici, oppure la buona fede nei rapporti commerciali - che, secondo il Tribunale federale, potrebbero giustificare una restrizione della libertà economica da parte del legislatore cantonale al punto da legittimare l'introduzione di un obbligo autorizzativo improntato sul rispetto delle severe condizioni sopra esposte (in questo senso si veda anche STA 52.2016.569 del 20 novembre 2017 consid. 5.4 riferita per l'appunto al settore delle opere da falegname qui in esame). Si deve inoltre considerare che di norma le attività di natura artigianale non sono

minimamente paragonabili, per quanto attiene soprattutto alle esigenze di tutela del pubblico dai rischi da esse generati, ai lavori di edilizia e genio civile assoggettati alla legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore e di operatore specialista nel settore principale della costruzione del 1° dicembre 1997 (LEPICOSC; RL 7.1.5.3), per i quali il Tribunale federale ha ammesso la possibilità di introdurre delle restrizioni alla libertà economica attraverso l'istituzione di un sistema autorizzativo a protezione del pubblico e dei committenti (cfr. STF 2C_81/2014 dell'11 agosto 2014 consid. 4.2). Ben diverso rispetto a quello qui in discussione è inoltre il settore professionale disciplinato dalla legge cantonale sull'esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto del 24 marzo 2004 (LEPIA; RL 7.1.5.1), a cui la resistente fa impropriamente riferimento. In quest'ultimo caso trattasi infatti di due professioni liberali che presuppongono l'acquisizione di conoscenze tecniche e scientifiche presso una scuola universitaria o di rango equivalente, per cui, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, si giustifica disciplinare l'accesso a tali professioni già per motivi di sicurezza legati all'esercizio delle medesime (STF 2C_41/2010 del 17 maggio 2010 consid. 6; DTF 116 Ia 355 consid. 3a con riferimenti). Nemmeno la tutela dei consumatori di fronte alla difettosa esecuzione dei lavori commissionati ad un artigiano costituisce un interesse sufficientemente preponderante e indispensabile a giustificare le limitazioni imposte dalla LIA. In questi casi i committenti di opere artigianali non si trovano infatti confrontati con dei pregiudizi irreparabili e hanno comunque sempre la possibilità di fare valere, anche in sede giudiziaria, le pretese di garanzia che spettano loro in virtù del diritto contrattuale (Nicolas F. Diebold/ Frédéric Berthoud , Das Tessiner Handwerksgesetz im Lichte des Freizügigkeitsrechts, in: Zeitschrift für Europarecht [EUZ], n. 6/2017, pag. 142 e segg. e in particolare pag. 145). Dal profilo poi del principio della proporzionalità, si deve rilevare come i requisiti personali previsti dall'art. 7 LIA non siano nemmeno adeguati a garantire la qualità dei lavori. Non è in effetti dato di vedere come il fatto che il titolare di una ditta disponga dell'esercizio dei diritti civili, goda di buona reputazione o sia solvibile possa avere un qualsiasi influsso, anche solo indiretto, su tale aspetto. Diverso potrebbe essere il discorso per quanto attiene ai requisiti professionali previsti dagli art. 6 LIA e 5 RLIA (di parere contrario: Diebold/Berthoud , op. cit., pag. 145), i quali però, come rettamente evidenziato dalla ricorrente, non possono essere ancora considerati indispensabili e necessari per il raggiungimento dello scopo perseguito. 4.3.2.2. Per quanto riguarda l'altro obiettivo a cui fa riferimento l'art. 1 LIA, vale a dire "la sicurezza dei lavoratori" , si deve considerare che a questo proposito è dato in linea di principio un interesse pubblico che potrebbe giustificare delle limitazioni d'accesso al mercato. Sennonché, a tale proposito occorre rilevare come la LIA non contenga nessuna norma materiale autonoma in questo ambito, limitandosi semplicemente a rinviare a quanto già previsto in materia di diritto del lavoro dall'ordinamento federale vigente. La LIA prevede comunque in caso di infrazioni alla legge stessa delle sanzioni disciplinari che possono arrivare sino al divieto di lavorare per un periodo imprecisato (art. 20 cpv. 1 lett. c). Siccome però nel nostro Paese la messa in atto del diritto del lavoro è disciplinata in modo esaustivo dalle relative leggi esistenti a livello federale, tra cui in particolare la legge federale sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio del 13 marzo 1964 (LL; RS 822.11) con le relative ordinanze, nonché dalla legge federale concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro dell'8 ottobre 1999 (legge sui lavoratori distaccati; LDist; RS 823.20), ai Cantoni non rimane in pratica più alcuno spazio per poter prevedere ulteriori misure sanzionatorie o d'esecuzione in questo specifico ambito (cfr. Diebold/Berthoud , op. cit.,

pag. 145; DTF 143 I 403 consid. 7.5.2 con numerosi riferimenti giurisprudenziali). A prescindere da questo aspetto, si deve poi aggiungere che, dal profilo della sicurezza dei lavoratori, le restrizioni imposte dalla LIA, pur contribuendo ad aumentare il controllo in questo settore, non appaiono ancora indispensabili, così come preteso dall'art. 3 cpv. 1 lett. b LMI. Come giustamente evidenziato dall'insorgente nei suoi allegati di causa, il diritto federale - e in particolare la LL, la LDist, la legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero del 17 giugno 2005 (LLN; 822.41) - prevede già tutta una serie di strumenti e di istituti destinati sia alla tutela dei lavoratori, sia a combattere i fenomeni del dumping salariale e del lavoro nero. Spetta quindi in primo luogo alle autorità preposte all'applicazione di tali normative, e segnatamente in Ticino all'Ufficio dell'ispettorato del lavoro (UIL), all'Ufficio per la sorveglianza del mercato del lavoro e alla Commissione tripartita in materia di libera circolazione delle persone, fare uso di questi mezzi al fine di reprimere le situazioni irregolari senza che si renda necessario erigere degli ostacoli volti a preventivamente limitare le possibilità d'accesso al mercato delle ditte provenienti da fuori Cantone. Certo, nella misura in cui, come visto sopra (cfr. consid. 3.4), in base al principio del luogo d'origine, la CO 1 dovrebbe di massima tener conto per la propria attività sull'intero territorio svizzero unicamente degli eventuali CCL in vigore nel Canton Lucerna, vi è il rischio che, in quanto offerente esterna, possa magari risultare favorita per rapporto agli offerenti locali, qualora il costo sociale delle merci o dei servizi da essa proposti dovesse risultare inferiore per effetto delle diverse prescrizioni in materia di protezione dei lavoratori vigenti nel Cantone di sede. Atteso come la LMI non debba avere per scopo di incoraggiare il dumping salariale, resta però il fatto che l'imposizione agli offerenti esterni delle prescrizioni sociali vigenti nel luogo di destinazione della prestazione non si giustifica in modo sistematico. In questo senso, l'obbligo fatto anche agli offerenti esterni dall'art. 9 lett. c LIA di rispettare i CCL in vigore in Ticino non può avere una portata generale (cfr. DTF 124 I 107). L'applicazione agli offerenti esterni delle disposizioni in materia di condizioni di lavoro vigenti nel luogo di destinazione potrebbe entrare in linea di conto soltanto se dovesse essere dimostrato che le prescrizioni del luogo d'origine sono tali da generare un indebito vantaggio in ragione di una minor protezione sociale dei lavoratori. Evenienza, questa, che comunque all'interno del mercato svizzero dovrebbe risultare molto rara (cfr. Bianchi della Porta, op. cit., n. 26 ad art. 3 LMI). 4.3.2.3. Sempre in base al suo art. 1, la LIA dovrebbe inoltre servire " a prevenire gli abusi nell'esercizio della concorrenza ". La protezione della buona fede nelle relazioni commerciali costituisce a sua volta un interesse pubblico, suscettibile di giustificare delle restrizioni alla libertà economica e alla libertà di accesso ai mercati (DTF 125 I 335 consid. 2a con riferimenti). Senonché, come già per le norme a tutela dei lavoratori, anche a questo proposito la LIA non contiene nessuna disposizione autonoma, limitandosi ad enunciare all'art. 9 lett. f un generico divieto di praticare una concorrenza sleale. Ancora una volta non ci si può dunque esimere dal rilevare come le sanzioni applicabili in questo ambito siano esaustivamente previste dagli art. 23 e segg. della legge federale contro la concorrenza sleale del 19 dicembre 1986 (LCSI; RS 241), di modo che pure in questo ambito ai Cantoni non è data alcuna competenza di prevedere delle ulteriori misure, come, ad esempio, vietare ad una ditta di svolgere la propria attività, secondo quanto sancito dall'art. 20 cpv. 1 lett. c LIA, in aggiunta a quelle esaustivamente contemplate dagli art. 23 e segg. LCSI (cfr. Diebold/Berthoud, op. cit., pag. 145). Secondo la resistente, il sistema instaurato dalla LIA servirebbe ad esercitare un controllo effettivo sul pagamento dei contributi sociali e paritetici da parte delle ditte attive nel settore artigianale, ciò che

impedirebbe alle imprese morose di operare sul mercato in un regime di concorrenza sleale, contribuendo nel contempo a meglio tutelare i lavoratori. Sennonché, in linea con quanto appena esposto, il Tribunale federale in una sua sentenza del 13 marzo 2000 (pubblicata in RDAT II 2000 n. 45), sta-tuendo su di una vertenza in materia di LEPICOSC, ha chiaramente indicato che lo stralcio dall'albo delle imprese di costruzione di una ditta in mora con il pagamento dei contributi sociali, dei premi assicurativi obbligatori e degli oneri fiscali, con il conseguente divieto per la stessa di continuare a svolgere la propria attività, costituiva un provvedimento lesivo del principio della forza derogatoria del diritto federale, che regola in modo esaustivo queste materie e priva così i Cantoni di qualsiasi competenza per quanto attiene all'emanazione di ulteriori disposizioni volte ad assicurare il versamento di questo genere di oneri da parte dei datori di lavoro. I principi enunciati in questa sentenza - la quale, tra l'altro, non è stata minimamente recepita dal legislatore cantonale che ha sino ad ora tralasciato di apportare i necessari correttivi alla normativa sulle imprese edili - valgono per analogia anche nel presente ambito, visto come la LIA e la LEPICOSC prevedano a questo proposito delle disposizioni praticamente identiche (art. 9 lett. e, 18 e 20 cpv. 1 LIA, art. 6 lett. e, 13 e 16 cpv. 1 LEPICOSC). Ne consegue pertanto che per essere rispettosa del diritto di rango superiore l'attività di controllo che la CV-LIA si prefigge di esercitare in questo ambito non potrebbe dar luogo a nessun provvedimento sanzionatorio o inibitorio, fondato sul diritto cantonale, nei confronti di quelle ditte che non dovessero risultare in regola con il pagamento degli oneri sociali e tributari. Circostanza, questa, che fa apparire le limitazioni contemplate da questa stessa legge non adeguate al raggiungimento degli scopi prefissati dalla LIA in materia di lotta contro la concorrenza sleale.

4.3.2.4. Si deve pertanto ritenere che a sostegno delle restrizioni al libero accesso al mercato previste dalla LIA restano unicamente dei motivi intesi a proteggere le imprese locali da una concorrenza, soprattutto estera, ritenuta sconveniente, figurando questa tra le ragioni che il legislatore cantonale ha esplicitamente indicato nei materiali legislativi per giustificare l'adozione di questa normativa (cfr. supra consid. 3.3). Ciò costituisce tuttavia un'illecita interferenza nella libera concorrenza tra imprese che non può essere ammessa. Si tratta, in effetti, di un fine avente carattere marcatamente dirigista, volto a favorire certe imprese a discapito di altre (cfr. Diebold/Berthoud, op. cit., pag. 145 e 146; STA 52.2016.569 del 20 novembre 2017 consid. 5.4, pag. 12) e, in quanto tale, chiaramente contrario sia alla libertà economica, garantita dall'art. 27 Cost., sia alla libertà di circolazione all'interno della Svizzera, sancita dall'art. 95 cpv. 2 Cost., la quale costituisce un vero e proprio diritto di rango costituzionale (cfr. DTF 119 Ia 35 consid. 1), volto ad assicurare non solo la reciproca riconoscenza dei diplomi, ma in modo più generale l'accesso indiscriminato ad una professione, come pure a vietare un aggravio eccessivo e non giustificato da ragioni obiettive dell'esercizio di una professione, così come potrebbe risultare dalle diverse regolamentazioni cantonali (DTF 130 I 26 consid. 7.1; 125 II 56 consid. 3a; 123 I 259 consid. 2b; 122 I 109 consid. 4b). Ne discende pertanto che, alla luce dello scopo sostanzialmente protezionistico perseguito dalla LIA, le restrizioni previste da questa legge, oltre a non adempiere i criteri previsti dall'art. 3 cpv. 1 lett. b e c LMI, si rivelano pure lesive dell'art. 3 cpv. 3 LMI in quanto costituiscono per le ditte aventi sede al di fuori del Cantone Ticino delle barriere dissimulate per quanto attiene all'accesso al mercato nei settori artigianali regolati dalla suddetta legge.

5. 5.1. Giusta l'art. 3 cpv. 4 LMI, le decisioni in materia di restrizioni del libero accesso al mercato devono essere prese con una procedura semplice, rapida e gratuita. Secondo la ricorrente, anche questa norma sarebbe stata nell'occasione disattesa dalla CV-LIA.

5.2. La critica è sicuramente fondata. La

procedura che la CO 1 ha dovuto seguire per ottenere l'iscrizione all'albo delle imprese artigianali non può essere considerata semplice nel senso inteso dalla suddetta norma. La ditta ha dovuto riempire due moduli d'iscrizione, allegando ai medesimi numerosi documenti, parte dei quali ottenibili presso terzi solo previo pagamento dei relativi emolumenti. Il dispendio di tempo e l'onere amministrativo che ne sono derivati non possono assolutamente essere considerati trascurabili. Non permette di sovvertire questa conclusione la semplice circostanza che, come sostenuto dalla CV-LIA, la quasi totalità della documentazione che la CO 1 ha dovuto produrre per potersi iscrivere all'albo delle imprese artigianali è costituita dalla documentazione standard che le ditte devono regolarmente produrre per poter partecipare alle procedure di concorso in ambito di commesse pubbliche. Anche su questo punto occorre in effetti convenire con la ricorrente sul fatto che, se un offerente esterno vuole accedere al mercato ticinese per esercitare la propria attività in ambito artigianale, questo non significa ancora che quest'ultimo intenda automaticamente partecipare alle procedure in materia di commesse pubbliche indette in questo Cantone. Per cui non è perché il diritto delle commesse pubbliche esige l'adempimento di determinati requisiti professionali e personali al fine di attestare l'idoneità di una ditta artigianale a partecipare ad una procedura di concorso, che allora la stessa cosa si giustifica anche per poter semplicemente offrire delle prestazioni professionali al di fuori di questo specifico settore in un Cantone diverso da quello di sede. Dal profilo dei tempi di evasione della domanda, occorre poi rilevare che tra il momento in cui la CO 1 ha presentato la sua istanza e quello in cui le è stata rilasciata l'autorizzazione richiesta sono trascorsi tre mesi. Il che disattende il principio di celerità prescritto dall'art. 3 cpv. 4 LMI. È pur vero comunque che sui tempi di evasione della pratica ha verosimilmente influito la grande mole di richieste di iscrizione che la CV-LIA ha dovuto esaminare in concomitanza con l'entrata in vigore della LIA. Infine si deve rilevare che il fatto che la CO 1 abbia dovuto versare fr. 600.- (e non fr. 3'400.- come erroneamente indicato dalla ricorrente) a titolo di tasse d'iscrizione è chiaramente lesivo del principio di gratuità della procedura, sancito dalla medesima norma (cfr. Diebold/Berthoud , op. cit., pag. 146). Il fatto che nel Canton Lucerna la CO 1 non debba pagare alcun emolumento per poter esercitare la propria attività aziendale è del tutto irrilevante e non giustifica affatto l'imposizione nei suoi confronti di un simile obbligo in Ticino. Valesse il contrario, come sostenuto dalla CV-LIA, il principio di gratuità verrebbe svuotato di qualsiasi contenuto. Così come pure non è assolutamente dirimente qualificare dal profilo giuridico l'onere finanziario che è stato addebitato nell'occasione alla CO 1 dall'autorità di prime cure. La giurisprudenza ha infatti già avuto modo di sottolineare che i Cantoni non hanno il diritto di prelevare nessun genere di tributo in questo ambito. In un caso concernente un avvocato zurighese al quale era stata rilasciata l'autorizzazione per poter esercitare la sua professione nel Cantone di Appenzello Interno, il Tribunale federale ha considerato lesivo del principio della gratuità della procedura il fatto che le autorità di quest'ultimo Cantone avessero messo a carico del richiedente una tassa di cancelleria pari a fr. 50.- (DTF 123 I 313 consid. 5). In questo modo è stato chiarito che la gratuità della procedura sancita dalla LMI dev'essere assoluta, nel senso che i Cantoni non hanno neppure il diritto di recuperare i costi generati dal procedimento d'ammissione stesso. Una deroga a questa regola può entrare in linea di conto soltanto in situazioni eccezionali, qualora dovesse risultare che l'istante ha agito in maniera contraria al principio della buona fede oppure è venuto meno al suo dovere di collaborazione, cagionando in questo modo dei costi inutili alle autorità. Da notare che il principio della gratuità non concerne soltanto i casi in cui la procedura verte sul

riconoscimento di un certificato di capacità in senso stretto, ma anche quelli in cui la validità di una simile attestazione non è in discussione, ma si tratta di valutare se sussistano altri motivi per limitare l'accesso al mercato di un offerente esterno (DTF 123 I 313 consid. 5; 125 I 276 consid. 6 non pubblicata; sull'argomento cfr. anche: Matteo Cassina, Legge federale sul mercato interno: principi fondamentali e note in merito alla giurisprudenza del Tribunale federale, in: RDAT I-2000, pag. 99 e segg. e in particolare pagg. 106 e 107). In quest'ottica, quanto previsto dall'art. 11 cpv. 2bis RLIA in materia di emolumenti a carico delle ditte aventi sede o domicilio in un altro Cantone non è pertanto rispettoso dei principi della LMI appena esposti, nella misura in cui fa dipendere la gratuità dell'iscrizione dal fatto che le stesse siano abilitate ad operare nel loro Cantone di origine e che rispettino i requisiti posti dagli art. 6 e 7 LMI. 6. 6.1. Alla luce di tutto quanto precede, si deve pertanto concludere che il ricorso della RI 1 deve essere accolto nel senso che è accertato che la decisione 13 settembre 2016 della CV- LIA, con la quale la CO 1, _____, è stata iscritta all'albo delle imprese artigianali per la categoria professionale "opere da falegname" limita l'accesso al mercato di tale ditta in modo lesivo dei principi scaturenti dalla LMI. 6.2. Dato l'esito, si prescinde dal prelievo di tasse e spese (art. 47 LPAm) e non si assegnano ripetibili (art. 49 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è accolto. §. Di conseguenza è accertato che la decisione 13 settembre 2016 della commissione di vigilanza sulle imprese artigianali, con la quale la CO 1, _____, è stata iscritta all'albo delle imprese artigianali per la categoria professionale "opere da falegname" limita l'accesso al mercato di tale ditta in modo lesivo dei principi scaturenti dalla LMI. 2. Non si prelevano né tasse, né spese. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo II
presidente
La vicecancelliera

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