

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.23/2006 /biz

Sentenza del 10 ottobre 2006
Il Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Merkli, presidente,
Hungerbühler, Wurzbürger,
cancelliera Ieronimo Perroud.

Parti
A. _____,
ricorrente, patrocinato dall'avv. Manuele Bianchi,

contro

Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
Residenza governativa, 6500 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino,
via Pretorio 16, casella postale, 6901 Lugano.

Oggetto
Art. 9, 27, 29 e 94 Cost., art. 6 CEDU (riconoscimento
di un diploma estero, rispettivamente autorizzazione all'esercizio della professione di gerente),

ricorso di diritto pubblico contro la sentenza emessa
il 12 dicembre 2005 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Fatti:

A.
A. _____ ha conseguito nel 1994 il diploma di maturità professionale per tecnico delle attività alberghiere presso l'Istituto professionale di Stato per i servizi alberghieri e della ristorazione di X. _____ (Italia). Il 31 ottobre 2000 è stato autorizzato dalle competenti autorità del Canton Sciaffusa a gestire una pizzeria, dopo avere superato un esame in ambito giuridico. Il 9 dicembre 2004 l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia ha riconosciuto il suo attestato di maturità professionale italiano equivalente ad un attestato federale di capacità di assistente d'albergo e di ristorazione.

B.
Il 25 gennaio 2005 A. _____, intenzionato a rilevare la gerenza di un ristorante in Ticino, si è rivolto alla Divisione della formazione professionale del Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport ticinese chiedendo che il certificato italiano, riconosciuto a livello europeo e nel Canton Sciaffusa, lo fosse anche in Ticino. L'istanza è stata respinta il 22 febbraio 2005. A sostegno del proprio rifiuto l'autorità ha ritenuto, in sostanza, che il riconoscimento a livello federale del certificato non esonerava comunque l'interessato dal dover seguire un corso per esercenti in Ticino. Detta decisione è stata confermata su ricorso dapprima dal Consiglio di Stato ticinese, il 5 luglio 2005, al quale il Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport aveva trasmesso per competenza il gravame inviatogli il 7 marzo 2005 da A. _____, e poi dal Tribunale cantonale amministrativo, con sentenza del 12 dicembre 2005.

C.
Il 23 gennaio 2006 A. _____ ha esperito dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico, con cui chiede che la sentenza cantonale sia annullata. Adduce, in sostanza, una violazione del suo diritto di essere sentito (art. 29 Cost. e 6 CEDU), del principio della libertà economica (art. 27 Cost.) con conseguente diniego di giustizia nell'applicazione della legge federale del 6 ottobre 1995 sul mercato interno (LMI; RS 943.02) ed, infine, del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost.). Chiamato ad esprimersi il Tribunale amministrativo, senza formulare osservazioni, ha chiesto la conferma della sentenza impugnata. Il Consiglio di Stato si è rimesso al giudizio di questa Corte.

D.
Con decreto presidenziale del 20 febbraio 2006 è stata accolta la richiesta di provvedimenti cautelari

presentata dal ricorrente, nel senso che è stato autorizzato a condurre il proprio esercizio pubblico nel corso del procedimento avviato dinanzi al Tribunale federale.

Diritto:

1.

1.1 Il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità del rimedio sottopostogli (DTF 131 II 58 consid. 1 e richiami).

1.2 Il presente ricorso di diritto pubblico esperito contro una decisione finale di ultima istanza cantonale (art. 71 cpv. 3 della legge ticinese del 21 dicembre 1994 sugli esercizi pubblici, Les pubb, combinato con l'art. 60 della legge di procedura ticinese per le cause amministrative, del 19 aprile 1966, Lpamm) e fondato su una pretesa violazione di diritti costituzionali (art. 84 cpv. 1 lett. a e 86 OG) è, in linea di principio, ammissibile. La legittimazione del ricorrente, colpito in maniera diretta nei suoi interessi giuridicamente protetti, è pacifica e non dà adito a dubbi (art. 88 OG). Il ricorso, tempestivo (art. 89 cpv. 1 OG), è, quindi, di principio, ammissibile.

1.3 Giusta l'art. 90 cpv. 1 OG, l'atto di ricorso deve soddisfare rigorosamente determinati requisiti di forma: oltre alla designazione del decreto o della decisione impugnata (lett. a), esso deve contenere le conclusioni del ricorrente, l'esposizione dei fatti essenziali e quella concisa dei diritti costituzionali o della norma giuridica che si pretendono violati, specificando in che cosa consista tale violazione (lett. b). Nell'ambito di questo rimedio il Tribunale federale statuisce unicamente sulle censure sollevate dal ricorrente, alla condizione che esse siano sufficientemente sostanziate (DTF 130 III 87 consid. 1.4 e richiami). È alla luce di questi principi che va esaminato il presente gravame.

2.

2.1 Il ricorrente censura la violazione degli art. 29 cpv. 2 Cost e 6 n. 1 CEDU. Afferma che, malgrado le sue reiterate richieste al Consiglio di Stato e al Tribunale cantonale amministrativo, gli sarebbe stato negato il diritto di esprimersi oralmente e quello di ottenere una pubblica udienza.

2.2 In primo luogo occorre osservare che, contrariamente a quanto addotto dal ricorrente, dagli atti di causa in possesso di questa Corte non emerge che egli abbia mai chiesto nel corso del procedimento cantonale di essere sentito personalmente. Va poi ricordato che l'art. 29 cpv. 2 Cost. non comprende il diritto per l'interessato di comparire personalmente e di esprimersi oralmente dinanzi al Tribunale cantonale amministrativo (cfr. DTF 125 I 209 consid. 9b; 122 II 464 consid. 4c). La censura concernente la disattenzione dell'art. 29 cpv. 2 Cost. è quindi priva di pertinenza.

2.3 L'art. 6 n. 1 CEDU garantisce a ogni persona il diritto a un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge al fine, tra l'altro, della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile. Per prassi costante, le cause riguardanti il rifiuto di un'autorizzazione ad esercitare un'attività economica privata o una professione, come nel caso concreto, sono contestazioni che concernono l'accertamento di diritti o di doveri di carattere civile ai sensi del predetto disposto (DTF 125 I 7 consid. 4a; RDAT 2000 II n. 94 pag. 355 consid. 3a e riferimenti). Il ricorrente può quindi invocare la norma convenzionale.

L'obbligo di procedere ad una pubblica udienza presuppone tuttavia che sia stata formulata una domanda chiara ed indiscutibile in tal senso: semplici richieste di prove, come ad esempio quella di comparire o di essere interrogati personalmente, di procedere all'audizione di testimoni o di effettuare un sopralluogo, non sono sufficienti per fondare un tale obbligo (DTF 130 II 425 consid. 2.4 e rinvii). Nel caso specifico, risulta dal gravame esperito dinanzi al Tribunale cantonale che il ricorrente si è limitato a riservarsi il diritto di formalizzare una richiesta di essere sentito verbalmente ai sensi dell'art. 6 CEDU; egli infatti riteneva indicato, tra l'altro per motivi di economia processuale, attendere prima i preavvisi delle autorità inferiori. Orbene dagli atti in possesso di questa Corte, emerge che questa domanda non è mai stata attuata né formulata in modo esplicito. In queste condizioni se ne può dedurre che il ricorrente vi ha quindi, perlomeno implicitamente, rinunciato (DTF 125 II 417 consid. 4f; 122 V 47 consid. 3a). In tali circostanze, statuendo nell'ambito di una procedura scritta, la Corte cantonale non ha violato l'art. 6 n. 1 CEDU. Anche in proposito, il ricorso si rivela infondato.

3.

3.1 Dopo avere rimproverato alle autorità ticinesi di non aver voluto tenere conto, nella valutazione del suo caso, della prossima e futura abrogazione dell'art. 3 della legge federale del 6 ottobre 1995 sul mercato interno (LMI; RS 943.02), il ricorrente si duole di una mancata corretta nonché arbitraria applicazione della menzionata normativa, segnatamente dell'art. 3 LMI che disciplina le restrizioni al libero accesso al mercato, ciò che porterebbe ad una violazione della sua libertà economica garantita dall'art. 27 Cost. Richiamando l'art. 28 Les pubb, secondo cui "la gestione di un esercizio pubblico è affidata solo ad una persona (...) in possesso del certificato di capacità corrispondente al tipo di esercizio pubblico (...)" afferma che detto disposto non esigerebbe che il certificato di capacità richiesto sia ticinese, ma prevedrebbe unicamente la necessità di possedere un certificato corrispondente al tipo di esercizio pubblico. Orbene, dato che è già titolare di un valido certificato di capacità rilasciato dalle autorità del Canton Sciaffusa, le autorità ticinesi non potrebbero ora

pretendere che superi un non meglio precisato esame al fine di ottenere un certificato di capacità ticinese. A parere del ricorrente, mancherebbe pertanto una chiara base legale per limitare nei suoi confronti l'attività di gerente e detta limitazione non poggerebbe per di più su interessi pubblici preponderanti né ossequierebbe il principio della proporzionalità. Secondo il ricorrente le autorità cantonali, volendo applicare nei suoi confronti le restrizioni di cui all'art. 3 LMI, benché non ve ne fossero gli estremi, sarebbero cadute nell'arbitrio.

3.2 In primo luogo va osservato che, per consolidata giurisprudenza, non è possibile - salvo casi eccezionali non realizzati in concreto - applicare una legge che non è ancora entrata in vigore: ciò significherebbe attribuire alle norme richiamate un - per principio, per questioni di legalità e di sicurezza del diritto - inammissibile effetto anticipato positivo (DTF 129 V 455 consid. 3; 125 II 278 consid. 3c; 119 la 254 consid. 3b e rinvii; Alfred Kölz, *Intertemporales Verwaltungsrecht* in: RDS 102/1983 II pag. 101 e segg., pag. 172 e segg.; Fritz Gygi, *Verwaltungsrecht*, Berna 1986, pag. 115; Ulrich Häfelin/Georg Müller, *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, Zurigo 1990, pag. 60 seg.). Ne discende che, contrariamente all'assunto del ricorrente, è a ragione che il Tribunale cantonale amministrativo si è rifiutato di vagliare la fattispecie prendendo in considerazione le modifiche apportate alla legge federale sul mercato interno prima ancora della loro entrata in vigore.

3.3 Come già spiegato dal Tribunale federale, e ricordato a giusto titolo nel giudizio impugnato, la legge federale sul mercato interno disciplina la situazione giuridica degli offerenti esterni nei rapporti intercantionali o intercomunali, non invece quella degli offerenti locali. In altre parole la citata legge si applica unicamente alla circolazione delle merci e dei servizi, non al domicilio delle persone. Ne deriva che se una persona vuole stabilirsi in un Cantone con l'intenzione di esercitarvi un'attività lucrativa, ella deve allora sottomettersi al diritto di questo Cantone e non può prevalersi del fatto che, in un altro Cantone, regole differenti disciplinano la medesima attività (DTF 125 I 322 consid. 2b).

Nel caso concreto il ricorrente si è stabilito in Ticino, ove era intenzionato a riprendere la gerenza di un ristorante. La legge federale sul mercato interno non si applica pertanto nei suoi confronti, non essendovi alcun rapporto intercantonale o intercomunale da disciplinare, né egli può far valere che il certificato rilasciatogli dalle autorità sciaffusane sarebbe più che sufficiente: come accennato in precedenza, l'interessato soggiace al diritto del Cantone ove si è installato e, quindi, la sua domanda va esaminata unicamente alla luce del diritto ticinese. La censura relativa ad una mancata corretta nonché arbitraria applicazione della legge federale sul mercato interno è quindi priva di pertinenza.

3.4 Premesse queste considerazioni e rammentato che il Tribunale federale ha già avuto l'occasione di stabilire che, di per sé, l'esigenza di un certificato di capacità per l'esercizio di un ristorante non disattende la libertà economica (cfr. sentenza 2P.362/1998 del 6 luglio 1999 pubblicata in: SJ 2000 I pag. 177, consid. 3), va osservato che i motivi per i quali i giudici ticinesi, dopo aver esposto in modo dettagliato i requisiti esatti dal diritto cantonale per l'ottenimento di un certificato (cfr. segnatamente gli art. 20 a 22 Les pubb), hanno ritenuto che l'interessato non poteva essere esonerato dal corso per esercenti sulla base del certificato già in suo possesso appaiono del tutto sostenibili e comunque non inficiati d'arbitrio (cfr. sentenza cantonale querelata, consid. 4 pag. 7 seg.). Al riguardo, va osservato che nulla nell'argomentazione del ricorrente permette di giungere ad una conclusione diversa (cfr. art. 90 cpv. 1 OG). Anche in proposito, il ricorso si rivela infondato e va quindi respinto.

4.

Il ricorrente censura poi la disattenzione dell'art. 4 cpv. 2 LMI, in quanto sia il Consiglio di Stato che il Tribunale cantonale amministrativo lo avrebbero arbitrariamente onerato di spese e tasse, allorché la menzionata norma prevede che, in caso di restrizioni secondo l'art. 3 LMI, si ha diritto a una procedura semplice, rapida e gratuita. La censura è inconferente. Come accennato in precedenza (cfr. consid. 3), dato che il ricorrente non può appellarsi alla legge federale sul mercato interno, la gratuità prevista all'art. 4 cpv. 2 LMI non entra in linea di conto nella fattispecie (DTF 125 I 267 consid. 5). A titolo abbondanziale si può comunque rilevare che, come già spiegato da questa Corte, detta norma non si applica nell'ambito delle procedure ricorsuali: lo scopo perseguito con la medesima è, infatti, di garantire che le tasse non diventino delle barriere all'accesso al mercato. Se la persona interessata deve tenere conto del fatto che dovrà sopportare delle tasse, ciò la dissuaderà infatti d'intraprendere un'attività sul mercato interno. Quando invece una decisione è stata pronunciata in prima istanza, in un senso o nell'altro, non vi sono più delle barriere legate ai costi che potrebbero ostacolare la realizzazione del

mercato interno. Ne deriva che nell'ambito di una procedura giudiziaria amministrativa, in caso di soccombenza, non si può contestare l'onere delle spese (sentenza 2P.362/1998 del 6 luglio 1999 pubblicata in: SJ 2000 I pag. 177 e segg., consid. 5).

5.

Lamentando la violazione del divieto dell'arbitrio e del formalismo eccessivo, il ricorrente rimprovera infine al Consiglio di Stato di non avere tenuto conto nel proprio giudizio, che conferma l'obbligo

impostogli di seguire corsi e superare esami, delle prese di posizione ufficiali da lui stesso espresse nell'ambito della revisione della legge federale sul mercato interno, le quali erano favorevoli al riconoscimento dei certificati di capacità cantonali in tutta la Svizzera.

Le censure sono inammissibili. Secondo la giurisprudenza quando, come in concreto (art. 60 a 64 LPamm), il potere cognitivo dell'ultima autorità cantonale è pari o comunque non inferiore a quello che compete al Tribunale federale, solo la pronunzia di quest'ultima autorità può essere impugnata mediante ricorso di diritto pubblico, escluse le decisioni delle autorità cantonali inferiori (RDAT 1999 II n. 62 pag. 220, consid. 5; DTF 118 la 25 consid. 3b). Al riguardo il gravame sfugge pertanto ad un esame di merito.

6.

A titolo abbondanziale si può comunque aggiungere che l'entrata in vigore, il 1° luglio 2006 (RU 2006 pag. 2363), delle modifiche apportate alla legge federale sul mercato interno (cfr. art. 2 cpv. 4, terza frase LMI), porta ad una modificazione delle circostanze del caso. In altre parole si è creato un nuovo stato di fatto, sul quale le competenti autorità non si sono ancora pronunciate. Il ricorrente ha quindi la possibilità di presentare una richiesta di riesame all'autorità di prime cure e, dal momento che la nuova istanza si fonda su premesse fattuali differenti, di principio, l'attuale giudizio non osta al suo esame.

7.

7.1 Visto quanto precede il ricorso, infondato, dev'essere respinto, nella misura in cui è ammissibile.

7.2 Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG). Non si concedono ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

La tassa di giustizia di fr. 2'500.-- è posta a carico del ricorrente.

3.

Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, al Consiglio di Stato e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 10 ottobre 2006

In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il presidente: La cancelliera: