Urteilskopf

103 Ia 65

15. Estratto della sentenza del 26 gennaio 1977 nella causa Ordine degli ingegneri e degli architetti del Cantone Ticino e Rima c. Gran Consiglio del Cantone Ticino
Regeste (de):
Art. 88 OG.

Legitimation einer öffentlichen Korporation (E. 1a), eines Berufsverbandes (E. 1b).

Die Legitimation der Mitbewerber zur Anfechtung einer Berufsausübungsbewilligung setzt eine Verletzung verfassungsrechtlich geschützter nicht bloss tatsächlicher Interessen voraus (E. 1c).

Art. 4 BV; Teilweise Gleichstellung von HTL-Ingenieuren und -Architekten mit ETH-Ingenieuren und -Architekten.

In Anbetracht der den HTL-Ingenieuren und -Architekten durch das kant. (TI) Baugesetz bewilligten beruflichen Tätigkeit ist es nicht willkürlich, sie unter gewissen Voraussetzungen zur Tessiner Ingenieur- und Architekten-Kammer zuzulassen und sie somit den ETH-Ingenieuren und -Architekten insofern gleichzustellen, als sie damit die Möglichkeit erhalten, Aufträge der öffentlichen Hand anzunehmen.

Regeste (fr):
Art. 88 OJ.

Qualité pour recourir d'une corporation publique (consid. 1a) et d'une association professionnelle (consid. 1b).

La qualité des candidats pour attaquer une autorisation à exercer une profession implique une violation de droits constitutionnels juridiquement protégés et non seulement la lésion de purs intérêts de fait (consid. 1c).

Art. 4 Cst.; égalité partielle entre les ingénieurs-techniciens et les architectes-ingénieurs diplômés ETS et les ingénieurs et les architectes diplômés EPFL/EPFZ.

Compte tenu de l'activité professionnelle reconnue aux ingénieurs-techniciens et aux architectes-techniciens par la loi tessinoise sur les constructions, il n'est pas arbitraire d'admettre, à certaines conditions, leur admission à la Chambre tessinoise des ingénieurs et architectes et de les assimiler à ceux-ci pour leur permettre de se charger de commandes provenant du secteur public.

Regesto (it):
Art. 88 OG.

Legittimazione ricorsuale di una corporazione pubblica (consid. 1a) e di un'associazione professionale (consid. 1b).

La legittimazione dei concorrenti ad impugnare l'autorizzazione di esercitare una professione è subordinata alla lesione non di meri interessi di fatto, bensì di interessi giuridicamente protetti dalla norma costituzionale (consid. 1c).

Art. 4 Cost.; parificazione a certi effetti degli ingegneri tecnici e degli architetti-tecnici agli ingegneri e architetti con diploma universitario.

Tenuto conto dell'attività professionale consentita dalla legge edilizia ticinese agli ingegneri-tecnici e agli architetti-tecnici, non è arbitrario ammettere, a certe condizioni, l'accesso di questi professionisti all'Ordine ticinese degli ingegneri e degli architetti, e di parificarli così agli ingegneri e architetti con diploma universitario per ciò che concerne la possibilità di assumere incarichi provenienti da enti pubblici (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 66

Il Gran Consiglio del Canton Ticino ha adottato il 16 febbraio 1976 la legge concernente la protezione e l'esercizio delle professioni di ingegnere e di architetto (LPPIA). Questa nuova legge regge l'Ordine degli ingegneri e degli architetti, di cui fanno parte gli iscritti all'albo (art. 2 e 3 LPPIA). In particolare hanno diritto all'iscrizione all'albo cantonale, in virtù dell'art. 3 cpv. 1 lett. b anche "gli ingegneri-tecnici e gli architetti-tecnici diplomati presso una STS riconosciuta dalla Confederazione, con almeno 5 anni di pratica presso un ufficio pubblico o privato del ramo dopo il conseguimento del diploma".
L'Ordine cantonale degli ingegneri e architetti (OTIA) e Augusto Rima impugnano con distinti ricorsi di diritto pubblico l'art. 3 cpv. 1 lett. b LPPIA, chiedendone la soppressione. Osservano che finora nell'Ordine cantonale degli ingegneri e degli architetti possono entrare a far parte, di regola, solamente coloro che hanno conseguito il diploma in una scuola politecnica (SPFZ o SPFL o scuola estera equiparata e riconosciuta). Ritenuto che le autorità giudiziarie e le pubbliche amministrazioni cantonali e comunali devono assegnare i lavori di ingegneria e di architettura agli iscritti nell'albo, in futuro anche i diplomati da una Scuola tecnica superiore (STS) potranno assumere gli incarichi conferiti dagli enti pubblici. Questa parificazione degli ingegneri-tecnici e degli architetti-tecnici ai diplomati da un'università non si giustifica oggettivamente ed è pertanto arbitraria. Per gli ingegneri e gli architetti con titoli accademici ciò costituisce una violazione del principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge poiché situazioni sostanzialmente diverse sono disciplinate nella stessa

maniera. È inoltre arbitrario che la nuova legge non imponga ai diplomati STS l'iscrizione nel registro svizzero A, mentre l'art. 3 cpv. 1 lett. a esige dai diplomati accademici, per poter essere ammessi all'OTIA, l'iscrizione in detto registro. Parimenti arbitrario è che i presupposti per l'ammissione di persone del ramo con formazione accademica nell'OTIA siano stati inaspriti. La nuova legge esige infatti dagli accademici una pratica di almeno tre anni e l'iscrizione nel registro svizzero, mentre nel contempo permette ai diplomati STS di essere ammessi all'OTIA senza particolari condizioni, all'infuori della prova di aver svolto una pratica di almeno cinque anni. Il Gran Consiglio del Canton Ticino, rappresentato dal Consiglio di Stato, nelle sue osservazioni propone, in via principale, di respingere in ordine ambedue i ricorsi e, subordinatamente, di respingerli nel merito. A proposito della legittimazione ricorsuale - osserva il legislativo ticinese - si pone il problema a sapere se una corporazione di diritto pubblico può impugnare con un ricorso di diritto pubblico un decreto del legislatore, con cui se ne permette l'accesso ad una cerchia più estesa di persone. Nella prassi più recente inoltre non è riconosciuta la legittimazione delle associazioni professionali e dei loro membri ad impugnare le decisioni dell'autorità, con cui sono concessi a dei concorrenti i permessi per l'esercizio di una professione. L'ente pubblico peraltro è libero di scegliere, tra i diversi concorrenti, gli assegnatari di un lavoro: le ditte escluse non sono legittimate a ricorrere. Ci si deve chiedere se le stesse considerazioni non debbano valere anche per un atto legislativo che estende la cerchia dei possibili concorrenti. La norma in esame non fa che codificare un diritto riconosciuto

all'ente pubblico. I membri dell'OTIA, per i quali la possibilità di assumere mandati da pubbliche autorità rimane inalterata, non sono lesi nei loro diritti. Il diploma di una STS riconosciuta dalla Confederazione e una pratica di cinque anni danno peraltro sufficiente affidamento nelle capacità professionali, per poter conferire anche agli architetti-tecnici ed ingegneri-tecnici dei pubblici incarichi nel campo dell'edilizia. I diplomati da una STS sono abilitati, senza alcuna restrizione, ad allestire progetti di costruzione secondo la legge edilizia cantonale. Non si vede per quale motivo occorrano maggiori requisiti, quando si tratta di opere pubbliche.

Erwägungen

Considerato in diritto:

1. Secondo l'art. 88 OG legittimati a interporre un ricorso di diritto pubblico sono i privati e gli enti collettivi che si trovano lesi nei loro diritti da decreti o decisioni, che li riguardano personalmente o che rivestono carattere obbligatorio generale. Il diritto di ricorrere è subordinato alla lesione di un interesse giuridicamente rilevante che competa al ricorrente nel campo retto dalla norma costituzionale invocata. a) Istituito e retto dal diritto pubblico cantonale, l'OTIA non può impedire con un ricorso di diritto pubblico, allegando la violazione di diritti che direttamente spetterebbero alla corporazione stessa, che il legislatore estenda la cerchia delle persone che possono entrare a far parte dell'ordine. Per costante giurisprudenza, la facoltà di interporre un ricorso di diritto pubblico è riconosciuta solo eccezionalmente alle corporazioni di diritto pubblico: ciò si verifica segnatamente per i comuni, quando insorgono a tutela della loro esistenza e della loro autonomia, oppure quando l'atto d'imperio dello Stato li colpisce alla stessa stregua di un privato (H. MARTI, Die staatsrechtliche Beschwerde, pag. 108 seg.; cfr. DTF 97 I 640, DTF 99 Ia 110). Non esistono tuttavia validi motivi per riconoscere all'OTIA una legittimazione ricorsuale analoga a quella del comune. b) Secondo i suoi statuti, l'OTIA svolge tuttavia, almeno in parte, una funzione simile a quella di un ordine professionale privato: deve difendere i diritti dei suoi membri. A dipendenza di questa funzione, all'OTIA deve essere riconosciuta la legittimazione nella stessa misura in cui essa è ammessa per gli ordini professionali privati. Una corporazione è legittimata ad interporre ricorso in difesa dei diritti dei suoi membri, alla condizione che la legittimazione ricorsuale a tutela dei diritti in questione competa ai singoli membri, molti di essi siano colpiti dalla regolamentazione impugnata, e gli statuti affidino all'associazione la difesa di codesti interessi comuni (DTF 99 Ia 239 consid. 1 396 consid. 1b, 359 consid. 2, 597 consid. 1, DTF 100 Ia 99 consid. 1b).

Se si considera l'OTIA alla stregua di un'associazione chiamata a tutelare gli interessi degli architetti e degli ingegneri, la sua legittimazione ricorsuale dipende dal quesito a sapere se gli architetti e gli ingegneri, che ne fanno parte, sono legittimati ad impugnare l'art. 3 cpv. 1 lett. b LPPIA. E poiché un membro dell'OTIA, Augusto Rima, ha interposto separatamente ricorso, la questione della legittimazione dell'Ordine si identifica con quella concernente la veste di Rima. c) Augusto Rima ed i restanti membri dell'OTIA non subiscono alcuna limitazione nell'esercizio della loro professione a dipendenza della norma impugnata. Con l'ammissione di diplomati da una STS all'albo cantonale, gli incarichi degli enti pubblici possono essere conferiti in futuro - contrariamente al disciplinamento finora vigente nel Canton Ticino - anche agli ingegneri-tecnici ed agli architetti-tecnici. La cerchia dei possibili concorrenti viene pertanto allargata. Finora la giurisprudenza ha negato che l'autorizzazione di esercitare una professione possa essere impugnata dai concorrenti, nella misura in cui l'obbligo di conseguirla è istituito a tutela dell'interesse pubblico generale, vale a dire nella misura in cui

esso costituisce in senso lato una restrizione di polizia e non persegue fini di natura economica. Così i ricorrenti possono impugnare la concessione di una patente d'esercizio pubblico solo allorché la clausola del bisogno è predisposta, giusta l'art. 31ter cpv. 1 Cost., anche per la protezione degli esercizi esistenti dagli effetti della concorrenza eccessiva (DTF 79 I 155; negazione della legittimazione fondata unicamente sulla restrizione di polizia insita nella clausola del bisogno DTF 74 I 379). Così, a singoli medici e all'associazione di medici è stata negata la legittimazione ad impugnare con ricorso di diritto pubblico l'autorizzazione di praticare, rilasciata ad un medico estero, per il motivo che i ricorrenti non apparivano lesi nei loro diritti personali; all'infuori dell'interesse pubblico essi potevano addurre solo il mero interesse economico di fatto nei confronti della concorrenza (DTF 93 I 172). Dal principio per cui la legittimazione dei concorrenti è riconosciuta solo quando la legge stessa istituisce una tutela contro gli effetti della concorrenza, il Tribunale federale si è scostato in un singolo caso, ove oggetto di impugnativa era un

decreto disciplinante un ordine professionale e segnatamente l'ammissione all'esercizio della professione. Benché avesse affermato in DTF 85 I 52 segg. che facilitazioni accordate a terzi (in casu: privilegi fiscali previsti dalla legge) non possono essere impugnate con ricorso di diritto pubblico, né in occasione di decisioni concrete, né al momento dell'adozione della norma, nella sentenza pubblicata in DTF 86 I 284 esso ha infatti esaminato nel merito il gravame interposto da odontotecnici, i quali impugnavano la costituzionalità di una norma transitoria, introdotta su iniziativa popolare, che prevedeva l'esenzione dall'esame di odontotecnico, altrimenti richiesto, per una determinata cerchia di persone esercitanti tale professione. In quest'ultimo caso, il Tribunale opinò che - diversamente che nella sentenza DTF 85 I 52 - i ricorrenti non perseguissero unicamente un interesse pubblico generale, bensì fossero colpiti, in quanto odontotecnici, in modo speciale (e non come qualsiasi cittadino) dal fatto che concorrenti potessero evitare di sottoporsi allo speciale esame, che da loro invece s'era richiesto per l'abilitazione. Da questa sentenza sembra ricavarsi la massima che nelle professioni, il cui esercizio presuppone un esame di capacità, i concorrenti siano legittimati ad impugnare delle eccezioni ingiustificate (ammissione senza esame); nel caso concreto la norma impugnata intendeva creare un vero e proprio privilegio (esenzione dall'esame) a favore di coloro che in precedenza avevano lavorato illecitamente come odontotecnici. La motivazione del cennato singolo caso è tuttavia a stento conciliabile con la giurisprudenza costante circa la legittimazione dei concorrenti. Il concorrente è invero sempre colpito in modo speciale, e non come un qualsiasi altro cittadino, dall'(ingiustificata) ammissione di terzi alla professione. L'interesse di fatto alla limitazione del numero dei concorrenti al beneficio dello stesso regime giuridico può tuttavia assurgere a presupposto per la legittimazione ricorsuale - nel senso dei considerandi della sentenza pubblicata nella DTF 79 I 155 - solo quando la protezione economica dei titolari di autorizzazione nei confronti della concorrenza costituisce lo scopo delle norme, di cui è denunciata un'applicazione od una disapplicazione incostituzionale. Giova pertanto attenersi, giusta la lettera dell'art. 88 OG, al criterio secondo cui ha veste per interporre ricorso di diritto

pubblico solo colui che è colpito non già nei suoi interessi fattuali, bensì nei suoi interessi giuridicamente protetti. La LPPIA può disciplinare l'esercizio delle professioni di architetto e di ingegnere, limitando la portata della libertà di industria e di commercio, solo per motivi di polizia e non per considerazioni economiche. Né nel gravame si afferma che essa intenda effettivamente proteggere dalla concorrenza, o possa farlo, alla stregua di una clausola del bisogno simile a quella prevista nell'art. 31ter Cost. Interpretata costituzionalmente la legge,

il disciplinamento dell'Ordine e l'istituzione di un albo professionale sono volti esclusivamente a salvaguardare l'interesse pubblico, non a prestare una protezione economica nei confronti di una concorrenza indesiderata. Siffatto scopo della LPPIA esclude pertanto che i professionisti, già in precedenza appartenenti all'Ordine, abbiano veste per insorgere con ricorso di diritto pubblico avverso la nuova e diversa regolamentazione dei requisiti richiesti per l'ammissione. Ambedue i ricorsi di diritto pubblico sono quindi irricevibili.

2. D'altronde, si prescindesse dalla loro irricevibilità, essi sarebbero infondati nel merito. I ricorrenti rimproverano in sostanza al legislatore di aver parificato, con la norma impugnata, gli ingegneri-tecnici STS e gli architetti-tecnici STS agli ingegneri e agli architetti diplomati da un'università, benché tra queste due categorie di professionisti esista una differenza fondamentale. a) È pacifico che tra i diplomati da un politecnico o da un'università, da un canto, ed in diplomati da una scuola tecnica superiore, dall'altro, esistono delle differenze sostanziali sotto il profilo della formazione scientifica e della capacità a risolvere compiti difficili. D'altronde, neppure la LPPIA pretende di trattar egualmente, sotto ogni profilo, le due formazioni professionali. Così, ad esempio, il diplomato STS non può qualificarsi quale "ingegnere diplomato" o "architetto diplomato", codesto titolo rimanendo riservato ai titolari di un diploma accademico: i diplomati STS debbono di contro qualificarsi quali "ingegnere-tecnico STS" o "architetto-tecnico STS". Non può quindi affermarsi che, eliminando ogni distinzione, la

legge intenda interferire nel campo della concorrenza economica. L'art. 3 cpv. 1 lett. b LPPIA si limita a permettere l'accesso all'OTIA agli ingegneri-tecnici e agli architetti-tecnici. La parificazione così attuata tende in sostanza unicamente a consentire d'ora innanzi agli enti pubblici di affidare incarichi non solo a professionisti con formazione accademica, bensì, in linea di principio, anche a diplomati da una STS iscritti nell'albo cantonale. Occorre quindi esaminare se la parificazione su questo punto (facoltà di assumere incarichi pubblici) appaia insostenibile a causa delle differenze di formazione. b) Nelle scuole tecniche vengono formati ingegneri-tecnici ed architetti-tecnici, i quali sono in grado di progettare opere di costruzione in maniera indipendente e di dirigerne l'esecuzione. La legge edilizia ticinese (LE) abilita questi diplomati STS ad allestire progetti di costruzione (art. 38 cpv. 1 lett. c del regolamento d'applicazione della LE). Non si vede per quale ragione un ingegnere-tecnico od un architetto-tecnico, che può effettuare in maniera indipendente lavori di ingegneria o di architettura per dei privati, non sia anche in grado di assumere tali incarichi per conto del cantone o di un comune. In realtà non sussiste alcun valido motivo di polizia per doverlo escludere dai concorsi concernenti i lavori pubblici. Che quindi i diplomati da una STS riconosciuta possano essere tenuti in considerazione anche per l'attribuzione di lavori da parte del cantone e dei comuni, lungi dal violare l'art. 4 Cost., elimina una situazione di svantaggio, oggettivamente infondata ma ancora vigente, dei diplomati STS in campi di attività, per cui essi hanno ricevuto un'adeguata formazione.

Dispositiv

Il Tribunale federale pronuncia:
I ricorsi sono inammissibili.