

TI_GERICHTE 52.2019.267 vom 15. April 2019

TI Tribunale d'appello, 2019-04-15, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2019.267

FR: TI_GERICHTE 52.2019.267 du 15 avril 2019

IT: TI_GERICHTE 52.2019.267 del 15 aprile 2019

Regeste

Irregolarità per insufficiente base legale della multa pronunciata dalla CV-LEPICOSC nei confronti di un Municipio

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 17a LEPICOSC. La legittimazione attiva dell'insorgente, è data in base all'art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 165.100). Benché la decisione impugnata sia indirizzata al Municipio, detentore della qualità per agire in giudizio è soltanto il Comune, in quanto corporazione di diritto pubblico; diversamente da quest'ultimo, il Municipio non possiede invece né la capacità giuridica né quella di essere parte (cfr. STF 1P.77/1999 del 5 marzo 1999, pubbl. in: RDAT II-1999 n. 48 con rinvii a giurisprudenza e dottrina). Ne discende pertanto che il gravame, tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAm), è ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm).

E. 2.1

Come esposto in narrativa, il ricorrente contesta innanzitutto la base legale su cui si fonda la multa che è stata inflitta al suo Municipio dalla CV-LEPICOSC. A questo proposito rileva come quest'ultima autorità, a cui spetta la vigilanza sulle imprese edili e sugli operatori specialisti attivi nel settore principale della costruzione, non sia competente a sanzionare gli organi esecutivi dei Comuni ticinesi, i quali soggiacciono unicamente alla vigilanza del Consiglio di Stato, secondo quanto previsto dalla legge organica comunale del 10 marzo 1987 1986 (LOC; RL 181.100). Sottolinea inoltre come l'art. 16 LEPICOSC, che disciplina le sanzioni applicabili in caso di violazione di questa legge, non contempli i Municipi tra i soggetti punibili.

E. 2.2

L'art. 18 cpv. 1 LEPICOSC stabilisce che il Municipio è tenuto a vigilare sul rispetto di questa legge, in particolare a segnalare alla Commissione di vigilanza eventuali violazioni. Con l'annuncio dell'inizio dei lavori, soggiunge il cpv. 2 della medesima norma, il Municipio è tenuto a verificare che l'impresa o l'operatore siano iscritti all'albo per tutti i lavori soggetti alla presente legge. Mediante novella legislativa del 23 settembre 2013, entrata in vigore il 1° gennaio 2014 (BU 2013, 487), l'art. 18 è stato arricchito di un nuovo cpv. 3, giusta il quale, in caso di grave inadempimento dei predetti obblighi, il Municipio può essere sanzionato dall'autorità di vigilanza. Dai materiali legislativi emerge che quest'ultima disposizione era contenuta nell'iniziativa del 26 settembre 2011 presentata nella forma elaborata dal Saverio Lurati e confirmatari per la modifica della legge cantonale

sulla professione di impresario costruttore. Sebbene il Consiglio di Stato nel suo messaggio n. 6838 del 10 luglio 2013 avesse proposto di stralciare questo nuovo capoverso, limitandosi a indicare come la sua fosse una semplice modifica di carattere formale del testo dell'iniziativa, nel suo rapporto del n. 6838R del 4 settembre 2013 la Commissione della legislazione del Gran Consiglio ha invece deciso di riprendere integralmente il cpv. 3 dell'art. 18, così come proposto dagli iniziativaisti adducendo la lapidaria motivazione secondo cui in questo campo infatti non tutti i Municipi verificano quanto dovuto e con questo comportamento vanificano gli obiettivi della legge. In sede di discussione davanti al Parlamento l'allora direttore del Dipartimento del territorio rilevava a questo proposito che la modifica in questione era suscettibile di porre qualche problema di applicazione. Da un canto infatti non indica concretamente la natura e nemmeno l'entità massima della sanzione; d'altro canto, poiché l'eventuale sanzione sarebbe inflitta dalla Commissione di vigilanza, potrebbe porsi un problema di competenze. La Commissione di vigilanza infatti è deputata al controllo delle imprese, mentre sui Municipi di regola vigila il Consiglio di Stato (RVGC 2013 pag. 1433). Dal canto suo il relatore Giorgio Galusero in risposta a questo intervento osservava che dopo breve confronto con il primo firmatario dell'iniziativa si è deciso di attenersi all'art. 18 così come formulato nel rapporto, si potrà eventualmente fare i dovuti aggiustamenti nel regolamento d'applicazione. Circostanza, questa, che tuttavia non si è mai verificata, dato che il RLEPICOSC è assolutamente silente su questo tema.

E. 3

della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 15 dicembre 1997; Cost./TI; RL 101.100; art. 9 cpv. 1 LOC): esso è sprovvisto di una propria personalità giuridica e, come già esposto in precedenza (cfr. consid. 1), non possiede né la capacità giuridica né quella di essere parte. Sanzionabili potrebbero quindi essere al più i singoli suoi membri, anche se tuttavia un'estensione della punibilità all'intero collegio municipale porrebbe non pochi problemi dal profilo giuridico, in quanto si tradurrebbe in una sorta di punizione collettiva che mal si concilierebbe con il principio della responsabilità personale del contravventore.

E. 3.1

Le sanzioni amministrative, che il legislatore cantonale avrebbe previsto nei confronti dei Municipi all'art. 18 cpv. 3 LEPICOSC e nel cui novero rientrano anche le multe d'ordine come quella inflitta al qui ricorrente, sono degli strumenti coercitivi a disposizione dell'Autorità per ottenere il rispetto della legge in caso, di regola, di violazioni minori del diritto pubblico. Non sono però paragonabili alle pene sancite dal diritto penale propriamente detto, specie dal punto di vista della stigmatizzazione sociale (Adelio Scolari, *Diritto amministrativo, parte generale*, II ed., Cadenazzo 2002, n. 1018 e 1030). Conformemente al principio della legalità, queste sanzioni esigono l'esistenza di una base legale (Scolari, *op. cit.*, n. 1022 e 1031). Benché di principio sia richiesta una base legale stabilita in una legge in senso formale, specialmente laddove la sanzione dovesse comportare una grave limitazione della libertà personale, nel caso di una multa la stessa può essere stabilita anche in un'ordinanza o regolamento, in ogni caso quando l'ammontare non sia particolarmente elevato (Scolari, *op. cit.*, n. 1023 con rinvii). La legge deve in ogni caso stabilire i massimi e i minimi delle multe (Scolari, *op. cit.*, n. 1037). Anche le sanzioni amministrative devono rispettare il principio nulla poena sine lege (DTF 138 I 367 consid. 5.4; STF 6B_88/2012 del 17 agosto 2012 consid. 5.1; Scolari, *op. cit.* n. 1022 e 1031), secondo il quale la legge deve essere formulata in maniera tale da permettere al cittadino di conformarsi e di prevedere le conseguenze di un comportamento determinato

con un certo grado di certezza, il quale non può essere fissato in modo astratto, ma deve tenere conto delle circostanze. Il giudice può, senza violare tale principio, dare al testo legale un'interpretazione anche estensiva al fine di cogliere l'effettivo significato, l'unico conforme alla logica interna e allo scopo della disposizione legale in questione. Se un'interpretazione conforme allo spirito della legge può discostarsi dalla lettera del testo legale, se del caso a scapito dell'accusato, resta di fatto che il principio nulla poena sine lege proibisce al giudice di fondarsi su elementi che la legge non contiene, ovvero di creare nuove fattispecie punibili (DTF 138 I 367 consid. 5.4 e rinvii ivi citati; STF 6B_845/2010 del 25 gennaio 2011 consid. 1.2, 6B_1006/2008 del 5 marzo 2009 consid. 3, 6B_622/2013 del 6 febbraio 2014 consid. 2.2). Il principio della legalità non vieta le norme di rinvio che sanzionano la violazione di prescrizioni legali inserite nella stessa legge, in disposizioni di applicazione o in altri atti legislativi. La norma legale deve allora essere letta come una regola di concretizzazione facente parte integrante del testo; il comportamento punito non risulta di conseguenza indeterminato (DTF 138 I 367 consid. 5.4 e rinvii ivi citati; STF 6B_1006/2008 del 5 marzo 2009 consid. 3.3.2). Le sanzioni amministrative presuppongono inoltre sempre la colpa. Se ciò valga anche per le multe d'ordine è tuttavia controverso (Scolari, op. cit., n.1024; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, VII ed., Zurigo 2016, n. 1493). Si deve infine ancora rammentare che di principio la multa amministrativa può essere pronunciata solo nei confronti di una persona fisica. Leggi particolari possono prevedere la facoltà di punire direttamente anche le persone giuridiche, oppure di tenere quest'ultime solidalmente responsabili del pagamento (cfr. per esempio l'art. 16 cpv. 4 LEPICOSC e l'art. 46 cpv. 4 della legge edilizia cantonale del 13 marzo 1991; LE; RL 705.100). Questo genere di sanzione ha comunque carattere strettamente personale e come tale non può essere riportata in tutto o in parte a carico di terzi in via convenzionale. Inoltre non sono ammissibili multe collettive o con vincolo di solidarietà tra più contravventori, tranne laddove la legge lo preveda espressamente (Scolari, op. cit., n. 1032 segg.).

E. 3.2

Nel caso di specie la base legale sulla quale si fonda la querelata multa disattende in maniera piuttosto evidente le suddette esigenze. Innanzitutto balza all'occhio il fatto che l'art. 18 cpv. 3 LEPICOSC omette completamente di indicare quali siano le sanzioni suscettibili di essere applicate nei confronti di quei Municipi che disattendono in modo grave gli obblighi di sorveglianza che competono loro in virtù dei cpv. 1 e 2 di tale articolo di legge. La norma non contiene nemmeno un rinvio ad altre disposizioni, quali ad esempio l'art. 16 cpv. 1 LEPICOSC che tratta delle sanzioni in caso di violazione di questa legge, per cui non è dato di sapere quali siano i provvedimenti sanzionatori che potrebbero venire adottati nei confronti del contravventore. Anche il regolamento di applicazione è del tutto silente in proposito, ritenuto comunque come allo stesso non potrebbe in ogni caso venir delegato il compito di completamente supplire all'assenza di qualsiasi prescrizione nella legge, come era stato ipotizzato durante il dibattito in Gran Consiglio, stante l'entità non del tutto trascurabile della multa che in concreto è stata pronunciata. Si deve poi rilevare che, come era già stato sollevato in quell'occasione dall'allora direttore del Dipartimento del territorio, si pone il problema di sapere quale sia l'autorità competente a sanzionare il Municipio. Laddove l'art. 18 cpv. 3 LEPICOSC recita che eventuali sanzioni debbano essere pronunciate dall'autorità di vigilanza, sembrerebbe sottintendere che questo compito spetti alla CV-LEPICOSC. Il condizionale è però d'obbligo in quanto tale circostanza non emerge in modo chiaro e netto né dai materiali legislativi né dalla legge stessa. Si deve

infatti considerare che quando nella LEPICOSC si fa riferimento a questa autorità, viene sempre utilizzato il termine più preciso di "Commissione di vigilanza" o semplicemente di "Commissione" (cfr. art. 8, 9, 11, 16, 17 e 18 cpv. 1 LEPICOSC). In effetti il termine autorità di vigilanza è utilizzato unicamente all'art. 18 cpv. 3 LEPICOSC ed è sconosciuto al relativo regolamento. A ciò occorre poi aggiungere che la LEPICOSC è una legge che istituisce un regime autorizzativo per quanto attiene all'esercizio delle professioni di impresario costruttore e di operatore specialista nel settore principale della costruzione e come tale dovrebbe limitarsi a prevedere degli strumenti di controllo e di coercizioni su chi è attivo in questo specifico ambito economico; per contro la vigilanza sui Comuni e sui loro organi spetta di principio al Consiglio di Stato, in virtù di quanto previsto dagli art. 194 segg. LOC, per cui sotto questo profilo si pone un problema di competenza che, così come formulata, l'attuale normativa non permette di risolvere in modo certo. Infine alquanto difficoltosa risulta anche l'individuazione del soggetto passibile di sanzioni giusta l'art. 18 cpv. 3 LEPICOSC. Laddove questa disposizione si limita ad indicare che punibile è il Municipio, la stessa tralascia di considerare che di principio, come sopra esposto (consid. 3.1), le sanzioni amministrative, tra cui in particolare le multe d'ordine, hanno carattere strettamente personale e possono essere pronunciate soltanto nei confronti di una persona fisica. Vero è che, laddove previsto esplicitamente dalla legge, anche le persone giuridiche possono essere oggetto di questo genere di provvedimenti. Il Municipio è però è soltanto l'organo esecutivo del Comune (art. 17 cpv.

E. 4.1

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono si deve dunque giungere alla conclusione che la querelata multa inflitta dalla CV-LEPICOSC al RA 1 non può essere confermata, in quanto la stessa è sprovvista di una sufficiente base legale. Già per questo motivo il presente ricorso deve dunque essere accolto, con conseguente annullamento della decisione impugnata, senza che si renda necessario esaminare le ulteriori argomentazioni addotte dal Comune ricorrente.

E. 4.2

Visto l'esito non si prelevano né tasse né spese (art. 47 LPAm) e non si attribuiscono ripetibili, visto che l'insorgente ha agito in causa senza l'ausilio di un legale, ma facendo capo ai propri servizi giuridici interni (art. 49 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è accolto. Di conseguenza è annullata la decisione del 15 aprile 2019 della CV-LEPICOSC con cui è stata inflitta al RA 1 una multa di fr. 3'000.-. 2. Non si prelevano né tasse né spese. Non si assegnano ripetibili. 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. della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo Il presidente
Il vicecancelliere