

TI_GERICHTE 52.2020.473 vom 3. September 2020

TI Tribunale d'appello, 2020-09-03, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2020.473

FR: TI_GERICHTE 52.2020.473 du 3 septembre 2020

IT: TI_GERICHTE 52.2020.473 del 3 settembre 2020

Regeste

Multa LEPICOSC - prestito di manodopera

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 17 a LEPICOSC. La legittimazione attiva dell'insorgente, destinataria della decisione impugnata (art. 65 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm; RL 165.100), nonché la tempestività del gravame (art. 16 cpv. 1 e art. 68 cpv. 1 LPAm), sono certe. Lo stesso è dunque ricevibile in ordine e può essere evaso sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm).

E. 2.1

L'insorgente contesta ogni accertamento esperito dall'autorità che sia in contrasto con la sua versione dei fatti, sostenendo che tali fatti non le sarebbero opponibili poiché essa non avrebbe potuto presenziare alla fase di assunzione delle prove, ciò che configura una violazione del suo diritto di essere sentita.

E. 2.2

L'art. 34 LPAm pone il principio secondo cui le parti hanno il diritto di essere sentite. L'autorità prima di prendere una decisione permette alle parti di esercitare, di regola per iscritto, questo diritto (art. 35 cpv. 1 e 2 LPAm), salvo ricorra un caso particolare (art. 35 cpv. 3 e 4 LPAm). La giurisprudenza relativa all'art. 29 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) precisa poi che l'interessato ha diritto di fornire prove sui fatti suscettibili di influire sul procedimento, di consultare gli atti di causa, di partecipare all'assunzione delle prove, di prenderne conoscenza e di determinarsi in merito (DTF 144 I 11 consid. 5.3 con rinvii). Il diritto di essere sentito è una garanzia costituzionale di natura formale; la sua violazione implica, di principio, l'annullamento della decisione resa dall'autorità, indipendentemente dalle possibilità di successo nel merito (DTF 137 I 195 consid. 2.2 con rinvii). In particolare, il diritto di essere sentito dev'essere garantito qualora l'autorità amministrativa o il Tribunale intenda fondare la sua decisione su una norma o su un motivo che non era stato addotto nel procedimento in corso, che le parti non avevano invocato e sulla cui rilevanza nel caso di specie non dovevano contare (DTF 145 IV 99 consid. 3.1 e rinvii). La giurisprudenza ammette la possibilità di sanare il vizio nell'ambito di una procedura di ricorso, qualora l'autorità chiamata a decidere disponga dello stesso potere di esame di quella precedente. La sanatoria deve tuttavia rimanere l'eccezione, segnatamente in presenza di gravi violazioni (DTF 137 I 195 consid. 2.3.2 con rinvii). Una riparazione entra inoltre in linea di considerazione solo se la persona interessata non subisca un pregiudizio dalla concessione successiva del diritto di

essere sentito, rispettivamente dalla sanatoria (DTF 135 I 279 consid. 2.6.1 con rinvii). In nessun caso, comunque, può essere ammesso che l'autorità pervenga, attraverso una violazione del diritto di essere sentito, ad un risultato che non avrebbe mai ottenuto procedendo in modo corretto (DTF 135 I 279 consid. 2.6.1).

E. 2.3

Tornando al caso in esame, va anzitutto rilevato che la ricorrente non spende una parola per spiegare quali accertamenti e in che modo le sarebbe stato impedito di presenziare alla fase di assunzione delle prove, disattendendo così anche il suo obbligo di motivazione (art. 70 cpv. 1 LPAm). Ad ogni modo, la censura risulta del tutto infondata. Premesso che l'autorità non è tenuta a preannunciare l'esperimento di un sopralluogo sui cantieri, ciò che di tutta evidenza rischierebbe di compromettere la verifica del rispetto delle norme applicabili, dopo il primo controllo del 5 settembre 2019, l'insorgente ha ricevuto sia la notifica di avvio del procedimento disciplinare a suo carico, con cui veniva tra l'altro invitata a prendere posizione per iscritto, sia l'ordine di sospensione dei lavori, contro il quale non è stato fatto ricorso. In entrambi i suddetti invii si faceva esplicito riferimento al sopralluogo del 5 settembre 2019, per cui l'insorgente avrebbe potuto chiedere l'accesso agli atti al fine di verificare il contenuto dell'incarto, con particolare riferimento ai mezzi di prova raccolti dall'autorità; ciò che tuttavia essa non ha fatto, rinunciando altresì a presentare le sue osservazioni in merito alla procedura disciplinare. Il secondo controllo del 14 gennaio 2020 è poi avvenuto alla presenza di E _____, comproprietario dei fondi in questione e titolare della RI 1. A quest'ultimo l'ispettore LEPICOSC ha fornito tutte le indicazioni del caso. Né con lo scritto del 14 gennaio 2020, né con quello del 3 marzo 2020 (quest'ultimo in risposta alle ulteriori informazioni e spiegazioni fornite dalla CV-LEPICOSC con lettera del 27 gennaio 2020) né in altro modo, E _____ e A _____ hanno mai chiesto alcunché in merito agli accertamenti esperiti, così come neppure hanno mai postulato l'accesso agli atti o offerto prove di qualsivoglia genere. Ne consegue pertanto che nel caso di specie non è ravvisabile alcuna violazione del diritto di essere sentita della ricorrente. In questo senso la sua domanda di non considerare tutte le prove che contrastano con la sua versione dei fatti appare finanche temeraria. Va poi considerato che, anche nella denegata ipotesi che vi sia stata una simile lesione, la stessa sarebbe da considerare sanata in virtù della possibilità (peraltro nemmeno utilizzata) che la ricorrente ha avuto di accedere agli atti del procedimento e per le ampie facoltà di esprimersi di cui essa ha potuto beneficiare in questa sede.

E. 3.1

Giusta l'art. 3 LEPICOSC, a garanzia del corretto esercizio delle rispettive attività è istituito un albo delle imprese di costruzione e degli operatori specialisti. L'iscrizione all'albo abilita le imprese di costruzione e gli operatori specialisti all'esecuzione dei lavori nei rispettivi campi di attività (art. 4 cpv. 1 LEPICOSC). Sono operatori specialisti nel settore principale della costruzione le persone giuridiche, le società di persone o le ditte individuali che, con organico proprio, eseguono lavori specialistici nell'ambito dei settori professionali elencati nell'allegato (art. 1 cpv. 2 LEPICOSC). Non soggiace all'applicazione della LEPICOSC l'esecuzione di lavori, a titolo professionale, di modesta importanza o particolarmente semplici che possono essere eseguiti anche da persone senza particolari conoscenze nel ramo della costruzione e senza l'ausilio di attrezzature importanti (art. 4 cpv. 2 LEPICOSC). Sono considerati di modesta importanza i lavori i cui costi preventivabili non superano l'importo di fr. 30'000.-; per gli operatori specialisti questo limite è fissato a fr. 10'000.- (art.

4 cpv. 3 LEPICOSC). Dall'art. 6 LEPICOSC, il quale disciplina gli obblighi delle imprese di costruzione e degli operatori specialisti, emerge chiaramente che la legge si ripropone di imporre un minimo di requisiti professionali, onde garantire il rispetto degli ordinamenti edilizi e della legislazione ambientale (lett. a), delle norme a tutela della sicurezza sul cantiere (lett. b), delle disposizioni di legge sul lavoro e sui contratti collettivi di lavoro (lett. c), delle prescrizioni che disciplinano l'assunzione e l'impiego di lavoratori stranieri non domiciliati (lett. d), nonché l'adempimento degli obblighi in materia di contributi sociali e di determinati obblighi fiscali (lett. e - lett. f; cfr. Messaggio del 30 agosto 1988 [n. 3344] del Consiglio di Stato concernente la legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore; STF 2P.196/1999 del 13 marzo 2000 consid. 3 c/bb). L'esecuzione dei lavori non può essere suddivisa in lotti al fine di sottrarli all'assoggettamento (art. 8 cpv. 2 del regolamento della legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore e di operatore specialista nel settore principale della costruzione del 3 dicembre 2014; RLEPICOSC; RL 705.510). La violazione delle disposizioni della LEPICOSC è punita dalla CV-LEPICOSC con l'ammonizione, la multa fino a fr. 100'000.- o la radiazione dall'albo (art. 16 cpv. 1 LEPICOSC). Il contravventore è punibile indipendentemente dal fatto che egli abbia agito in qualità di committente, di progettista, di direttore dei lavori, di appaltatore principale oppure di subappaltatore (art. 16 cpv. 3 LEPICOSC).

E. 3.2

Dai materiali legislativi concernenti la legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore, la cui prima versione risale al 1989, emerge che tali norme sono state volute per ovviare alla problematica delle insufficienti qualifiche professionali e morali delle imprese di costruzione attive nel settore dell'edilizia pubblica e privata, imponendo dei requisiti professionali minimi al fine di tutelare la collettività e i singoli cittadini dai pericoli derivanti, segnatamente, da opere non eseguite a regola d'arte. Per ovviare ad un'incontrollata proliferazione di imprese senza la benché minima preparazione tecnica o organizzativa, assolutamente inadeguate ad operare, è quindi stato introdotto un albo delle imprese ed è stato stabilito che solo le imprese ivi iscritte avrebbero potuto eseguire lavori edili di sopra e sottostruttura, eccezion fatta per i lavori di modesta importanza e particolarmente semplici che potevano essere eseguiti da persone senza conoscenze specifiche nel ramo delle costruzioni (STF 2C_81/2014 dell'11 agosto 2014 consid. 4.2 e rinvii ivi citati). Dal 1° gennaio 2014 la legislazione in questione si estende anche all'esecuzione di lavori specialistici nell'ambito di alcuni settori (BU 2013 487). Ne discende che nell'ambito dell'esecuzione di opere la cui importanza, per tipo d'intervento e di costo preventivabile globale, supera le soglie fissate dalla legge, solo le imprese di costruzione e gli operatori specialisti iscritti all'albo possono eseguire lavori edili e del genio civile.

E. 4.1

Come accennato in narrativa, la ricorrente contesta i fatti addebitati. Sostiene che la ristrutturazione dell'edificio in questione era stata appaltata alla ditta F_____, regolarmente iscritta all'albo, e che il suo operaio era stato messo a disposizione dell'impresa di costruzione. Ciò sarebbe confermato dal contratto d'appalto del 27 novembre 2018 (con la relativa offerta) e dal contratto di prestito del personale del 29 gennaio 2019. In occasione del controllo del 5 settembre 2019 infatti erano presenti in cantiere un solo operaio della RI 1 e quattro operai della F_____ per cui non sarebbe possibile ritenere che la ricorrente abbia, autonomamente e sotto la propria responsabilità, eseguito opere da

capomastro. Il fatto, comunque contestato, che al momento del sopralluogo gli operai stessero eseguendo opere diverse, non cambierebbe nulla. Nella denegata ipotesi in cui un illecito venisse comunque ritenuto a suo carico, postula una sostanziale diminuzione dell'importo della multa a fr. 500.-, ritenendo che un'eventuale colpa non possa che essere considerata di lieve entità. Da una parte infatti in occasione del primo controllo sarebbe stato presente unicamente un suo operaio a fronte di quattro dipendenti dell'impresa di costruzione. Dall'altra la presenza in cantiere del medesimo operaio durante il secondo controllo sarebbe stata chiarita da E_____, il quale non aveva compreso le conseguenze dell'ordine di sospensione dei lavori impartito alla RI 1 e aveva ritenuto lecito impiegare un suo dipendente per interventi non rientranti nel campo d'applicazione della LEPICOSC su di un fondo di sua proprietà destinato all'abitazione primaria. Ad ogni modo da quel momento nessun operaio esterno all'impresa di costruzione è più stato impiegato sul cantiere. Rileva infine che la multa risulta sproporzionata rispetto ad altri casi giudicati da questa Corte, in particolare considerato il valore di fr. 320'000.- dell'appalto attribuito alla F_____.

E. 4.2

In primo luogo, va osservato che la richiesta di annullamento dell'ordine di sospensione dei lavori del 13 settembre 2019 è una domanda inammissibile in questa sede, poiché esula di tutta evidenza dall'oggetto della decisione impugnata che concerne la sanzione disciplinare inflitta e non il provvedimento cautelare, il quale andava se del caso a suo tempo impugnato. Premesso che non è contestato che i lavori in questione fossero, per importanza e costo, assoggettati alla LEPICOSC, per quanto attiene al preteso prestito di manodopera dalla ricorrente alla F_____, contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso, tale fatto è ben lungi dal poter essere dato per assodato. Anzitutto va considerato che il contratto d'appalto del 27 novembre 2018 - e in particolare l'offerta del 19 ottobre 2018 ad esso allegata - attestano lavori commissionati alla F_____ per un costo complessivo inferiore a fr. 400'000.-, allorquando la spesa totale dell'intervento, come indicato nella domanda di costruzione, ammonta a oltre fr. 1'300'000.-. Anche volendo considerare che il compenso dell'appaltatore non comprende il costo dei materiali, la mercede risulta meno di un terzo del preventivo globale per cui si può ritenere che l'impresa di costruzione non fosse stata incaricata di tutti i lavori edili previsti. Ciò viene d'altronde confermato dal dettaglio delle opere di cui all'offerta del 19 ottobre 2019; ad esempio per la formazione della piscina sono esplicitamente esclusi i lavori di scavo, riempimento, posa piastrelle, e impiantistica (l'impresa di costruzione si è occupata unicamente della formazione della platea, delle casserature, della posa dell'acciaio d'armatura e del getto dei muri). Non viene nemmeno contemplata nella suddetta offerta l'esecuzione di demolizioni e di sottomurazioni di muri portanti, lavori che gli operai della ricorrente stavano eseguendo al momento dei sopralluoghi (cfr. rapporti n. 2019-20 del 5 settembre 2019 e n. 2020-1 del 14 gennaio 2020 della CV-LEPICOSC). Considerato il divieto di suddividere in lotti l'esecuzione dei lavori al fine di sottrarli all'applicazione della legge (art.

E. 8

cpv. 2 RLEPICOSC), sebbene dal profilo organizzativo l'esecuzione di un intervento edile possa essere affidato a più ditte, qualora si tratti di opere che, nel loro insieme, per ampiezza e costo superano la soglia di legge, solo le ditte iscritte all'albo possono effettuare i lavori da capomastro (STA 52.2017.322 del 9 luglio 2018 consid. 4.3; per un esempio riferito alla legge prima della revisione del 1° gennaio 2014: STA 52.2007.57 del 4 maggio 2007

consid. 3.2). Ora in concreto, al di là dei lavori riferiti alla formazione della piscina (che non sono comunque né di modesta importanza né semplici, così come neppure eseguibili senza conoscenze tecniche e macchinari, cfr. al riguardo STA 52.2015.501 del 21 dicembre 2018 consid. 5.3.1), è stato accertato che gli operai della ricorrente hanno eseguito demolizioni, costruzioni e sottomurazioni di muri portanti, opere queste ultime che, indipendentemente dal costo, non possono definirsi lavori marginali, atteso che concernono le fondazioni dell'edificio e che, se non eseguite a regola d'arte, comportano gravi problemi di sicurezza delle strutture. A giusto titolo dunque la CV-LEPICOSC ha ritenuto che almeno una parte dei lavori da capomastro in programma, non commissionati all'impresa di costruzione, è stata eseguita dai dipendenti della ricorrente. Benché poi l'offerta del 19 ottobre 2018 indichi la messa a disposizione di un operaio da parte del committente per tre mesi, la presenza degli operai della ricorrente è stata accertata per un periodo ben più lungo: i due lavoratori controllati il 5 settembre 2019 hanno affermato di essersi interamente occupati delle opere edili iniziate in novembre 2018 (cfr. rapporto n. 2019-20 del 5 settembre 2019), l'operaio della RI 1 era poi di nuovo presente in cantiere il 14 gennaio 2020 - dunque quattro mesi dopo - insieme tra l'altro a un secondo operaio appositamente assunto dalla ricorrente tramite agenzia interinale (cfr. rapporto n. 2020-1 del 14 gennaio 2020). Va altresì rilevato che durante i due sopralluoghi, gli operai della F_____ stavano eseguendo lavori totalmente diversi da quelli che stavano svolgendo i dipendenti dell'insorgente (rispettivamente dal lavoratore della C_____ che comunque aveva dichiarato di essere a sua volta in prestito alla RI 1; cfr. rapporto n. 2019-20 del 5 settembre 2019); fatto questo che è particolarmente dirimente e che permette di ritenere che non vi fosse alcun controllo da parte della F_____ dei lavori che venivano eseguiti. In entrambe le occasioni infatti, gli operai riconducibili alla RI 1 stavano eseguendo opere da capomastro: in un caso stavano effettuando demolizioni e costruzioni (mentre l'impresa di costruzione eseguiva lavori sul tetto) e nel secondo sottomurazioni di muri portanti (mentre gli operai della F_____ si occupavano degli intonaci), lavori che, come detto, potevano essere eseguiti solo da ditte iscritte all'albo. Questo Tribunale ha già avuto modo di precisare che il prestito di manodopera non è escluso, ma non deve essere di importanza tale da snaturare l'identità dell'impresa (cfr. in tal senso anche art. 37 RLCPubb; STA 52.2006.361 del 3 aprile 2007, 52.2007.376 del 3 gennaio 2008 consid. 3.1), ciò che di tutta evidenza avviene anche se il personale in prestito esegue lavori edili importanti in totale autonomia e senza controllo da parte dell'impresa di costruzione. A ben vedere, l'unico elemento che effettivamente conforta la tesi ricorsuale è il contratto di prestito di personale del 29 gennaio 2019, inviato dalla F_____ alla CV-LEPICOSC il 27 febbraio 2020. Su questo documento tuttavia, si impongono una serie di considerazioni. In primo luogo è quantomeno singolare che prima del 27 febbraio 2020 nessuno, né la ricorrente né E_____ né l'operaio oggetto del prestito, abbiano mai fatto riferimento a tale circostanza. Nemmeno la F_____, chiamata ad esprimersi sull'addebito di aver funto da prestanome, nonostante la possibilità di escludere la propria responsabilità, ha fatto alcun accenno al prestito di personale; per contro con le proprie osservazioni del 27 settembre 2019 essa ha esplicitamente dichiarato che gli operai dell'insorgente non eseguivano lavori su sua commissione né in subappalto, che gli stessi fatturavano direttamente ai committenti e di non essere stata a conoscenza di quali opere questi eseguissero. Va inoltre osservato che il contenuto del contratto di prestito del 29 gennaio 2019, comunque successivo all'inizio dei lavori e alla presenza dell'operaio della RI 1 (a suo dire in cantiere già dal 2018), è alquanto impreciso: non sono indicati quali lavori l'operaio eseguirà, se non un

generico richiamo a tutti i lavori sui mappali in oggetto, né per quale periodo né tanto meno quale remunerazione era stata prevista, con il che ci si potrebbe chiedere se tale pattuizione sia valida anche in assenza di accordo su di una parte degli elementi essenziali del contratto. Ad ogni modo poi almeno in un caso, e meglio il 14 gennaio 2020, i lavoratori dell'insorgente erano due e non uno solo come il documento indica. Per queste ragioni, a giudizio di questo Tribunale, che valuta liberamente le prove secondo il suo libero convincimento (art. 25 cpv. 1 LPAm), non si può ritenere che vi fosse in specie un prestito di manodopera, non nel senso permesso dalla giurisprudenza per questi casi. Visto quanto esposto, se ne deve concludere che nel caso in esame gli operai della ricorrente hanno eseguito importanti opere edili senza la necessaria autorizzazione, intervenuta solo posteriormente, in violazione pertanto dell'art. 4 LEPICOSC. 5. Accertato che la RI 1 deve rispondere per la violazione delle norme sopra menzionate, resta da verificare se la multa inflitta sia adeguata alla gravità dell'infrazione commessa, alla colpa e alle condizioni personali del trasgressore. Ora, nel caso di specie va innanzitutto considerato che il costo totale dell'intervento era particolarmente elevato ed ammontava ad oltre fr. 1'300'000.-. Nonostante poi il divieto fatto alla ricorrente di proseguire i lavori, il 14 gennaio 2020 due suoi operai erano ancora attivi sul cantiere in parola. Uno di questi, presente anche in occasione del primo controllo, ha dichiarato di aver eseguito dei lavori già a partire dal mese di novembre del 2018, mentre che il secondo era stato appositamente assunto tramite agenzia interinale; con il che si deve concludere che l'infrazione si è perpetrata nel tempo ed è stata compiuta in totale dispregio dell'ordine di sospensione dei lavori pronunciato dall'autorità di vigilanza, ragione per la quale le colpe imputabili all'insorgente sono da considerare come piuttosto gravi. Non giova al titolare della ditta ricorrente sostenere che non aveva compreso le direttive dell'autorità e meglio l'ordine di sospensione dei lavori impartito alla RI 1. Premesso che il contenuto del provvedimento cautelare era assolutamente chiaro e vietava esplicitamente alla ricorrente di eseguire lavori da impresario costruttore sul cantiere in parola, qualora vi fossero stati dubbi in proposito spettava comunque a quest'ultima, e a lei sola, accertarsi della portata della decisione dell'autorità (ad esempio chiedendo delucidazioni alla CV-LEPICOSC), tenuto conto inoltre che, contrariamente a quanto essa sostiene, non vi è stato l'impiego di un unico dipendente e che i lavori eseguiti (in particolare le sottomurazioni in esecuzione durante il secondo controllo) erano di tutta evidenza soggetti alla LEPICOSC. Inoltre, la giurisprudenza di questa Corte citata dalla ricorrente per cercare di dimostrare come l'importo della multa inflittale sarebbe sproporzionato, non risulta pertinente. Il primo caso riguarda infatti una multa che era stata inflitta ad una ditta regolarmente iscritta all'albo delle imprese di costruzione che aveva funto semplicemente da prestanome (STA 52.2018.238 del 24 settembre 2018); mentre che nell'altra fattispecie menzionata dalla ricorrente i lavori da eseguire erano di importo nettamente inferiore al caso qui in esame (STA 52.2017.630 del 22 ottobre 2018). Questo Tribunale ritiene pertanto correttamente commisurata all'entità dell'infrazione e alla colpa del trasgressore la multa di fr. 6'000.- inflitta alla ricorrente. 6. 6.1. Stante quanto precede, il ricorso va respinto e la decisione impugnata confermata. 6.2. Dato l'esito, la tassa di giustizia è posta a carico della ricorrente, soccombente (art. 47 cpv. 1 LPAm). Non si assegnano ripetibili (art. 49 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'200.-, già anticipata dalla ricorrente, resta a suo carico. 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 II
presidente La vicecancelliera

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