

TI_GERICHTE 52.2021.26 vom 3. Dezember 2020

TI Tribunale d'appello, 2020-12-03, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2021.26

FR: TI_GERICHTE 52.2021.26 du 3 décembre 2020

IT: TI_GERICHTE 52.2021.26 del 3 dicembre 2020

Regeste

Multa per infrazione alla LEPICOSC - lavori preparatori e responsabilità dell'impresa generale

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 17a 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

RLEPICOSC). 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. 2.1

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). 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 - 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.

E. 2.2

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). 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 iscritte all'albo possono eseguire lavori edili e del genio civile.

E. 3.1

Come accennato in narrativa, l'insorgente ritiene che non vi sia stata alcuna violazione dell'art. 4 LEPICOSC. Sostiene di non aver stipulato nessun contratto di subappalto con la A_____ SA per un importo pari o maggiore a fr. 10'000.- e che l'esecuzione dei lavori non è di fatto mai iniziata. Con la predetta ditta, indicata dal suo committente, sarebbero stati fissati - in via preliminare - unicamente i prezzi unitari per un'esecuzione parziale dei lavori con l'intento di testare la A_____ SA; l'offerta del 29 luglio 2020 firmata dalla ricorrente infatti non indica alcun quantitativo e l'insorgente contesta di aver deliberato l'esecuzione di 3'000.- m² di betoncini e di conseguenza l'importo di fr. 70'000.- dedotto dalla CV-LEPICOSC. L'installazione delle macchine invece, unica operazione svolta sul cantiere dalla A_____ SA quantificabile in circa fr. 1'000.-/1'500.-, non è comunque stata retribuita. L'inizio dei lavori era ad ogni modo subordinato alla consegna della documentazione necessaria comprovante l'idoneità della ditta all'esecuzione delle opere, nonché alle ulteriori indicazioni per l'allestimento del contratto. Conferma che le due persone rilevate sul cantiere dall'AIC il 27 agosto 2020 si erano già presentate il giorno precedente, annunciandosi al capo cantiere come ditta A_____ SA, per visionare i lavori da eseguire e effettuare misurazioni; dopo il controllo dell'AIC, atteso che i lavoratori controllati risultavano riconducibili alla M_____ LTD, ditta sconosciuta alla ricorrente, questi sono stati subito allontanati dal cantiere.

E. 3.2.1

Anzitutto va osservato che non v'è dubbio che i lavori in questione, e meglio l'esecuzione di sottopiedi flottanti per circa 6'000 m² nell'ambito della costruzione a nuovo di cinque palazzine, rientrano - sia per costo sia per importanza - nel campo di applicazione della LEPICOSC, ciò che invero neanche l'insorgente contesta. Considerato il divieto di suddividere in lotti l'esecuzione dei lavori al fine di sottrarli all'applicazione della legge (art.

E. 3.2.2

Alla RI 1, che è iscritta all'albo quale impresa di costruzione e pertanto può eseguire questo genere di opera, viene rimproverato di aver permesso ad una ditta non autorizzata di eseguire dei lavori in violazione della LEPICOSC. L'art. 16 cpv. 3 LEPICOSC stabilisce infatti che il contravventore sia punibile indipendentemente dal fatto che egli abbia agito in qualità di committente, di progettista, di direttore dei lavori, di appaltatore principale oppure di subappaltatore, instaurando così un regime di responsabilità che sanziona non solo l'impresa che esegue lavori edili senza la necessaria autorizzazione, ma pure chi, anche solo per negligenza, non verifica che l'esecuzione delle opere avvenga nel rispetto della LEPICOSC. Preliminarmente va osservato che, il principio di legalità è applicabile in materia di sanzioni amministrative sia per quanto attiene alla legalità dell'infrazione (nullum crimen sine lege), sia per quanto concerne la legalità della pena (nulla poena sine lege). La legge deve dunque definire l'infrazione rimproverata all'amministrato e deve prevedere la pena che gli sarà inflitta (Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, Zurigo 2018, n. 1212, pag. 415). Inoltre è ormai opinione comune sia in dottrina sia in giurisprudenza che per poter essere pronunciata, una sanzione amministrativa presuppone una colpa da parte dell'amministrato, che può essere intenzionale o per negligenza (Tanquerel, op. cit. n. 1214, pag. 415 con numerosi riferimenti). Va poi considerato che nei casi come quello qui in esame, in cui l'amministrato non è l'autore diretto dell'infrazione ma la commette per omissione (commissione per omissione o omissione impropria), per ritenere la sua responsabilità è necessario che egli si trovasse in una cosiddetta posizione di garante (Garantenstellung). Secondo dottrina e giurisprudenza, questa sussiste quando l'autore ha per legge, per contratto o per situazione il dovere di prevenire il verificarsi di un evento suscettibile di pregiudicare un determinato bene giuridico. L'autore è in questo caso punibile se gli era oggettivamente possibile intervenire per compiere l'atto richiesto dalle circostanze (DTF 117 IV 130 consid. 2a, 108 IV 5 consid. 1b e riferimenti ivi citati; STF 6B_1169/2015 del 23 novembre 2016 consid. 1.3; José Hurtado Pozo/Thierry Godel, Droit pénal général, III ed., Zurigo 2019, pag. 350 e segg.). Ora, la RI 1 sostiene che era in attesa di ricevere la documentazione attestante l'idoneità della ditta al lavoro; pare d'altronde che avesse segnalato alla A_____ SA la necessità di disporre dell'autorizzazione LEPICOSC. Ciò non è tuttavia sufficiente a escludere la sua responsabilità. L'insorgente era l'impresa generale incaricata dell'intera edificazione delle cinque palazzine; essa era dunque responsabile di tutte le opere previste e, più in generale, dell'intero cantiere. Attiva da molto tempo nel settore e di dimensioni tutt'altro che modeste, è essa stessa iscritta all'albo LEPICOSC in qualità di impresa di costruzione; ne conosce (rispettivamente ne deve conoscere) il regime autorizzativo e sa, fatto d'altronde non contestato, che per cantieri come quello di _____ solo le ditte iscritte all'albo possono intervenire. In questo senso appare del tutto ragionevole pretendere che l'impresa generale che esegue lavori soggetti alla LEPICOSC, ed è pertanto sottoposta al regime autorizzativo, verifichi che le ditte a cui decide di subappaltare delle opere, e che eseguono quindi in sua vece, dispongano a loro volta dell'iscrizione all'albo. Va poi considerato che con l'acquisizione di un appalto generale di questo tipo l'impresa generale si fa carico in sostanza dell'intero intervento edile, compresa la verifica - in funzione degli stadi di avanzamento - dell'esecuzione conforme a tutte le prescrizioni legali, tra le quali la LEPICOSC. Il dovere di agire della ricorrente risultava dunque, oltre che dagli obblighi legali che la LEPICOSC impone alla ricorrente stessa quando opera su cantieri di questo livello, anche dalle circostanze di fatto in cui questo tipo di pattuizione s'inscrive. Nonostante si possa comprendere che volesse assecondare i desideri del committente principale, spettava a lei

scegliere se e a chi assegnare l'esecuzione dei lavori edili in programma. Essa d'altronde nemmeno pretende di aver avuto un obbligo in tal senso - contrattuale o d'altra natura - né che l'eventuale rifiuto di collaborazione con la A_____ SA avrebbe avuto conseguenze sull'assegnazione dell'appalto principale (ancor meno visto che l'edificazione era pressoché ultimata). Non bastava dunque segnalare alla A_____ SA la necessità di disporre dell'iscrizione all'albo LEPICOSC. Al di là di misurazioni e sopralluoghi, necessari anche alla negoziazione dei termini contrattuali, la ricorrente non avrebbe dovuto permettere a persone non riconducibili a soggetti autorizzati di iniziare l'esecuzione delle opere, segnatamente di installare i macchinari necessari all'esecuzione delle cappe di sottofondo. 4. 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. La colpa imputabile alla ricorrente in effetti non va certo minimizzata ritenuto che il costo dell'intero intervento ammontava (come indicato nella domanda di costruzione) ad oltre fr. 8'000'000.- e la sottopavimentazione andava eseguita per circa 6'000 m²; la ricorrente è poi attiva nel settore da molto tempo ed è iscritta all'albo per cui conosce il regime autorizzativo. Tenuto conto, come d'altra parte fatto dall'autorità di vigilanza, che l'esecuzione dei betoncini era allo stadio iniziale e che l'irregolarità è stata di breve durata, questo Tribunale ritiene correttamente commisurata all'entità dell'infrazione ed alla colpa del trasgressore la multa di fr. 3'000.- inflitta alla ricorrente, medesimo importo della sanzione inflitta alla A_____ SA. 5. 5.1. Sulla scorta delle considerazioni che precedono, il ricorso va dunque respinto con conseguente conferma della decisione qui impugnata. 5.2. Dato l'esito, la tassa di giustizia è posta a carico della ricorrente, in quanto soccombente (art. 47 cpv. 1 LPAm). Per questi motivi, decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'200.- già anticipata dalla ricorrente, è posta a suo carico. 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 La vicecancelliera

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 o da operatore specialista (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). In questo senso poco importa che, come sostiene la ricorrente, non sia stato concluso alcun contratto con la A_____ SA per un importo pari o superiore a fr. 10'000.-. Data l'importanza e l'ampiezza dei lavori, una ditta non iscritta all'albo almeno quale operatore specialista non poteva eseguire nessuna opera edile sul cantiere, nemmeno parziale o in prova e neppure contenendo i costi al di sotto delle soglie di legge, atteso che determinante per la LEPICOSC è il valore dell'intera opera. Ciò detto, va osservato che sia la ricorrente sia l'autorità di vigilanza si concentrano sull'esistenza o meno di un contratto di subappalto tra la RI 1 e la A_____ SA, rispettivamente sull'assegnazione dei lavori di sottopavimentazione. Tuttavia, ai fini della LEPICOSC, e di riflesso del regime sanzionatorio da questa istituito, non è determinante se e quali contratti siano stati stipulati tra i vari partecipanti ad un intervento edile, questioni che attengono unicamente al diritto civile e che esulano dal contesto - di diritto pubblico - in

cui la LEPICOSC s'iscrive. L'unica questione dirimente per stabilire se vi sia stata una violazione dell'art. 4 LEPICOSC è quella di sapere se dei lavori edili soggetti alla LEPICOSC siano stati eseguiti da operai riconducibili a ditte non autorizzate. L'infrazione quindi può dirsi realizzata unicamente se i lavori soggetti ad autorizzazione vengono almeno iniziati, a prescindere da quelle che sono dal profilo giusprivatistico le relazioni contrattuali che intercorrono tra i differenti soggetti, poiché è solo in quel momento che si concretizza la messa in pericolo astratta che la specifica legislazione sanziona. Ora in concreto, dagli atti all'incanto emerge che né la A_____ SA né la M_____ LTD hanno eseguito le cappe di sottofondo sul cantiere di _____, che sono invece state interamente realizzate da una ditta autorizzata, la E_____ Sagl. Tra il 26 e il 27 agosto 2020, prima dunque dell'intervento dell'AIC sul cantiere che ha poi determinato la fine dei rapporti tra la ricorrente e la A_____ SA, sono state eseguite delle misurazioni e sono stati scaricati e installati i macchinari necessari all'esecuzione dei betoncini (cfr. verbale di controllo cantiere n. 2020-16 del 3 settembre 2020 della CV-LEPICOSC, rapporto di ispezione n. 002/159/2020 del 31 agosto 2020 dell'AIC, replica del 12 marzo 2021 pag. 3). La CV-LEPICOSC ritiene che i lavori siano pertanto iniziati il 26 agosto 2020 con la posa delle installazioni necessarie e che, senza l'intervento dell'AIC, le opere sarebbero state eseguite in violazione della LEPICOSC. Tale posizione va condivisa. In primo luogo va considerato che l'adeguata predisposizione del cantiere è presupposto imprescindibile per la corretta esecuzione di un'opera edile. Quando l'intervento in programma è soggetto alla LEPICOSC, appare del tutto conforme allo scopo della specifica legislazione pretendere che anche i lavori preparatori necessari per la realizzazione materiale dell'opera (tra cui la verifica delle misure di sicurezza, gli allacciamenti, l'installazione dei macchinari, il posizionamento dei materiali e l'organizzazione degli spazi di lavoro e delle vie di accesso) debbano essere svolti da una ditta autorizzata, che garantisca dunque un'esecuzione a regola d'arte anche di questa fase preliminare dei lavori. Seppur vero che il regime autorizzativo qui in esame assoggetta un ventaglio molto ampio di opere, che posso andare da lavori specifici e puntuali sino a grandi e complessi interventi edili, e che i lavori preliminari (come ad esempio l'installazione dei macchinari) possono di conseguenza essere di natura assai diversa, va tuttavia rilevato che solo i lavori di una certa importanza sono assoggettati alla LEPICOSC, quelli appunto per i quali si ha bisogno di precise conoscenze nel ramo e di attrezzature importanti e per i quali quindi sarà necessario predisporre adeguatamente il cantiere prima di procedere all'esecuzione materiale. Ne consegue dunque che, dal momento che le opere superano la soglia di legge, le ditte non iscritte all'albo non possono eseguire alcun lavoro da capomastro o da operatore specialista, nemmeno preparatorio. Tornando al caso in esame, dagli atti ad incanto e dalle dichiarazioni della stessa ricorrente, si evince che tra il 26 e il 27 agosto 2020 è stata installata l'attrezzatura necessaria all'esecuzione dei betoncini (quantificata dall'insorgente in circa fr. 1'000.-/1'500.-), ciò che, come sostiene la CV-LEPICOSC, va identificato come l'inizio dei lavori. D'altronde il 27 agosto 2020 tre operai erano diretti sul cantiere per eseguire concretamente i betoncini, lavori che - senza l'intervento dell'autorità - sarebbero iniziati al più tardi il giorno seguente; si può pertanto pacificamente ritenere che al più tardi al 27 agosto 2020 i lavori preliminari di preparazione erano già stati eseguiti. Atteso che non vi sono dubbi che né la A_____ SA né la M_____ LTD sono iscritte all'albo, l'installazione dei macchinari è stata eseguita da soggetti non autorizzati, in violazione dunque all'art. 4 LEPICOSC.

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