

[AZA 0]

2P.196/1999

II CORTE DI DIRITTO PUBBLICO

13 marzo 2000

Composizione della Corte: giudici federali Wurzbürger, presidente, Hartmann, Betschart, Hungerbühler e Müller.
Cancelliere: Cassina.

Visto il ricorso di diritto pubblico presentato il 21 giugno 1999 dalla A._____ S.A., Lugano, patrocinata dall' avv. Carlo Brusatori, Arbedo, contro la decisione emessa il 17 maggio 1999 dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino nella causa, in materia di multa e radiazione dall'albo delle imprese, che oppone la ricorrente alla Commissione di vigilanza per l'applicazione della legge ticinese sull' esercizio della professione di impresario costruttore, del 1° dicembre 1997 (LEPIC);

Ritenuto in fatto :

A.- La A._____ S.A. è una ditta con sede a Lugano, avente quale scopo l'esecuzione di opere edilizie, civili, industriali, di sopra e sotto struttura. Essa risulta iscritta all'albo ticinese delle imprese sin dall' entrata in vigore, il 1° gennaio 1990, della legge cantonale sull'esercizio della professione di impresario costruttore, del 1° dicembre 1989 (vLEPIC; poi sostituita dal nuovo testo legislativo approvato il 1° dicembre 1997 dal Gran Consiglio del Cantone Ticino [LEPIC], in vigore dal 1° gennaio 1998).

B.- Il 28 giugno 1994 il Dipartimento del territorio del Cantone Ticino ha ammonito B._____, responsabile tecnico della A._____ S.A., per aver disatteso l'obbligo, sancito dall'art. 4 lett. e vLEPIC, di tempestivamente presentare la documentazione comprovante il pagamento dei contributi sociali e dei tributi fiscali della ditta relativi agli anni 1993 e 1994. Preso atto dell'inefficacia del citato provvedimento disciplinare, tra il 20 settembre 1994 e il 30 agosto 1995 la predetta autorità ha quindi emanato nei confronti del rappresentante della A._____ S.A. due multe di fr. 1000. -- e rispettivamente fr. 2000. -- per i medesimi motivi. Il 15 maggio 1996 è poi stato nuovamente pronunciato un ammonimento, avendo l'impresa omissa di presentare in modo completo la citata documentazione per gli anni 1995 e 1996.

Con decisione del 22 dicembre 1997 il Dipartimento del territorio del Cantone Ticino ha risolto di stralciare la A._____ S.A. dall'albo delle imprese, in considerazione del fatto che al 31 dicembre 1996 la ditta presentava uno scoperto di oltre fr. 600'000. -- per oneri sociali. La misura è poi stata annullata su ricorso dal Consiglio di Stato ticinese il 25 agosto 1997, per intervenuto pagamento del debito pendente causa.

C.- Anche nei primi mesi del 1998 la A._____ S.A. ha ancora tralasciato di presentare la documentazione comprovante il pagamento dei contributi sociali e dei tributi fiscali relativi al 1997. La Commissione di vigilanza per l'applicazione della legge ticinese sull'esercizio della professione di impresario costruttore del 1° dicembre 1997 (in seguito detta semplicemente Commissione di vigilanza) ha quindi provveduto a compiere delle indagini, potendo così accertare l'esistenza di un debito di fr. 167'555, 15 verso l'INSAI e di un altro debito pari a fr. 176'297. -- nei confronti dell'istituto assicurativo di cassa pensione. Il 3 novembre 1998 detta autorità ha quindi fissato alla A._____ S.A. un termine, valido sino all'11 novembre successivo, per saldare gli oneri arretrati, con la comminatoria della radiazione dall'albo delle imprese in caso di mancato pagamento della somma scoperta. Preso atto dell'inadempimento di tale condizione, con decisione del 27 novembre 1998, la Commissione di vigilanza ha pronunciato la radiazione della A._____ S.A. dall'albo delle imprese ed ha inflitto alla medesima una multa di fr. 2000. --. La pronuncia - emanata in applicazione dei combinati art. 6 lett. e ed f, nonché 16 cpv. 1 lett. b e c LEPIC - è stata integralmente confermata su ricorso dal Tribunale amministrativo del Cantone Ticino con sentenza del 17 maggio 1999.

D.- Il 21 giugno 1999 la A. _____ S.A. ha inoltrato dinanzi al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico mediante il quale chiede, sostanzialmente, l'annullamento della citata decisione cantonale con, in via subordinata, il rinvio degli atti alla precedente istanza di giudizio. Lamenta la violazione degli art. 5, 8, 9, 27, 94, 95, 96 e 97 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.), nonché dell'art. 2 Disp. trans. vCost. e dell'art. 8 cpv. 2 lett. i Cost/TI.

Chiamato ad esprimersi il Tribunale cantonale amministrativo ha rinunciato a formulare delle osservazioni. Dal canto suo la Commissione di vigilanza ha dichiarato di volersi rimettere al giudizio di codesta Corte.

E.- Con decreto del 14 luglio 1999 il Giudice presidente della II Corte di diritto pubblico ha accolto la richiesta di effetto sospensivo contenuta nel ricorso.

Considerando in diritto :

1.- Il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità del rimedio sottopostogli (DTF 124 I 11 consid. 1, 122 I 39 consid. 1, 121 II 39 consid. 2).

a) Il ricorso di diritto pubblico è ammissibile contro le decisioni e i decreti cantonali per censurare la violazione dei diritti costituzionali dei cittadini (art. 84 cpv. 1 lett. a OG). Nell'ambito di un gravame rivolto contro una decisione concreta è, in linea di principio, ancora possibile far valere l'incostituzionalità delle norme cantonali applicate. Il Tribunale federale esamina tuttavia la compatibilità di tali disposizioni con la Costituzione riferendosi al caso concreto, e, se la censura si rivela fondata, esso non annulla la norma applicata, ma unicamente il provvedimento adottato sulla base della medesima (DTF 124 I 289 consid. 2 con riferimenti).

b) Come accennato in narrativa, la ricorrente fa riferimento nel proprio gravame agli art. 5, 8, 9, 27, 94, 95, 96 e 97 Cost. Sennonché l'Assemblea federale ha stabilito mediante decreto del 28 settembre 1999 che la nuova Costituzione federale sarebbe entrata in vigore soltanto il 1° gennaio 2000 (RU 1999 pag. 2555). Per questo motivo, nella misura in cui la decisione impugnata è stata emessa antecedentemente a tale data, alla presente vertenza tornano di principio ancora applicabili le disposizioni previste dalla vecchia Costituzione federale del 29 maggio 1874. Tale circostanza non basta comunque da sola a pregiudicare la ricevibilità dell'intero gravame, visto che dalla motivazione dello stesso si può dedurre che la ricorrente ha inteso in tal modo far valere la violazione di talune garanzie già contemplate dal vecchio ordinamento costituzionale, quali la libertà di commercio e di industria (art. 31 vCost.), il diritto alla parità di trattamento e il divieto d'arbitrio (art. 4 vCost). Pertanto, per quanto l'impugnativa in esame verte attorno alla pretesa violazione di questi diritti nonché del principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 2 Disp. trans. vCost.), la stessa, tempestiva (art. 89 OG) e inoltrata contro una decisione finale di ultima istanza cantonale (art. 86 cpv. 1 OG), è di principio ricevibile. Il gravame risulta invece inammissibile laddove la ricorrente censura la violazione di alcune disposizioni costituzionali che, anche in base all'attuale Costituzione, sono volte a stabilire le competenze legislative della Confederazione in materia economica (art. 94 e segg. Cost. corrispondenti agli art. 31bis e segg. vCost.): queste norme non conferiscono al singolo cittadino alcun diritto costituzionale, così come inteso dall'art 84 cpv. 1 lett. a OG.

c) Salvo in casi eccezionali, che qui non sono dati, il ricorso di diritto pubblico ha funzione meramente cassatoria: sono pertanto inammissibili le conclusioni che eccedono la semplice richiesta di annullamento dell'atto impugnato (DTF 124 I 327 consid. 4a con rinvii).

d) 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, esso deve contenere le conclusioni del ricorrente (lett. a), 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 117 la 414 consid. 1c e rinvii, 107 la 186): esso non esamina invece nel merito le critiche di natura appellatoria (DTF 107 la 186), tanto più se con le medesime non viene fatta valere la disattenzione di un diritto costituzionale del cittadino. È dunque alla luce di questi principi che devono essere esaminate le argomentazioni sviluppate nel gravame in rassegna.

2.- Nel Cantone Ticino l'esercizio della professione di impresario costruttore è soggetta al rilascio di

un'autorizzazione di polizia (art. 2 LEPIC) per i lavori i cui costi preventivabili superano fr. 30'000. -- (art. 4 cpv. 3 LEPIC). L'ottenimento di tale autorizzazione dà diritto all'iscrizione nell'albo cantonale delle imprese (art. 3 LEPIC).

L'art. 6 LEPIC stabilisce gli obblighi a carico delle imprese. In particolare queste sono tenute ad essere adempienti "in ordine al pagamento dei contributi all' AVS/AI/IPG, all'AD, alla LAINF ed alle istituzioni sociali obbligatorie o previste dai contratti collettivi di lavoro e di fornirne le prove" (lett. e), nonché "al pagamento degli obblighi in materia tributaria con le trattenute d'imposta alla fonte e di fornirne le prove" (lett. f).

L'art. 13 LEPIC stabilisce che sono cancellate dall'albo le imprese che non adempiono più i requisiti della legge o che non esercitano alcuna attività per un periodo di tre anni.

L'art. 16 cpv. 1 LEPIC prevede che, per la violazione delle disposizioni contemplate dalla legge in parola, la Commissione di vigilanza può pronunciare, quali sanzioni, l'ammonizione (lett. a), la multa fino a fr. 100'000. -- (lett. b) o la radiazione della ditta dall'albo (lett. c).

Quest'ultima misura è cumulabile con la multa (art 16 cpv. 1 lett. c).

3.-a) La ricorrente contesta la costituzionalità sia delle misure pronunciate nei suoi confronti dalla Commissione di vigilanza, e poi confermate dai giudici cantonali, sia delle norme sulle quali si basano le stesse. Fa valere la lesione della libertà di commercio e di industria. A tale proposito essa lamenta in primo luogo l'assenza di una sufficiente base legale posta a fondamento dei provvedimenti litigiosi. In particolare sostiene che nessuna delle varie leggi che disciplinano il prelievo dei contributi menzionati dall'art. 6 lett. e ed f LEPIC prevede la possibilità di impedire l'esercizio dell'attività economica alle imprese in mora con il pagamento dei medesimi. Afferma dunque che, emanando delle disposizioni in questo senso, il Cantone Ticino ha legiferato in un settore di competenza della Confederazione e quindi ha emanato delle norme non valide.

A questo proposito occorre rilevare che le doglianze sollevate dalla ricorrente concernono essenzialmente la pretesa violazione del principio della forza derogatoria del diritto federale, ancorato all'art. 2 Disp. trans. vCost. Le censure che essa deduce poi dal divieto d'arbitrio e dal principio generale della legalità non hanno portata propria rispetto all'esigenza di una base legale di cui all'art. 31 vCost. e vanno quindi esaminate in questo stesso ambito. Nella misura poi in cui essa fa riferimento anche alle libertà economiche garantite dall'art. 8 cpv. 2 lett. i Cost. /TI, va detto che tale disposizione non offre al cittadino maggiori garanzie di quelle già previste dal diritto federale (cfr. Messaggio n. 4341 del 20 dicembre 1994 concernente la revisione totale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830, ad art. 8). Per tale motivo è sufficiente limitarsi in questa sede ad esaminare le censure riferite alla pretesa violazione della Costituzione federale.

b) Il diritto federale ha il completo ed immediato sopravvento sul diritto cantonale in quelle materie per le quali la Costituzione federale o un decreto federale urgente prevedono la competenza della Confederazione (art. 2 Disp. trans. vCost). In virtù di questo principio, è dunque fatto divieto ai Cantoni di legiferare in ambiti che sono già stati disciplinati in modo esaustivo dalla Confederazione, di eludere il diritto federale o, infine, di contraddirne il senso o lo spirito (DTF 118 Ia 299 consid. 3a con rinvii). È evidente tuttavia che il diritto federale può prevalere sul diritto cantonale soltanto se le due normative poste a confronto riguardano lo stesso campo e tendono a salvaguardare lo stesso interesse collettivo. Per decidere se il principio in parola sia stato disatteso, occorre stabilire la portata rispettiva delle disposizioni federali e cantonali che secondo la ricorrente si affrontano e si contrastano nella fattispecie concreta. Il Tribunale federale esamina liberamente la conformità di una norma di diritto cantonale con il diritto federale, allorché è chiamato a pronunciarsi in merito ad una simile questione nell'ambito dell'esame della pretesa violazione dell'art. 2 Disp. trans. vCost. (DTF 123 I 313 consid. 2b, 122 I 18 consid. 2b/aa e riferimenti).

c)aa) Nel caso concreto la ricorrente non indica in modo del tutto preciso quali norme di diritto federale avrebbero il sopravvento sulle disposizioni cantonali applicate alla fattispecie in esame o in che misura quest'ultime eluderebbero il diritto di rango superiore. Da questo punto di vista sussistono alcuni dubbi sul fatto che il gravame adempia i succitati requisiti di motivazione sanciti dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG. Dai vari argomenti addotti con il medesimo si può comunque dedurre che essa intende contestare la compatibilità delle sanzioni litigiose e delle norme su cui le stesse si fondano con le disposizioni di diritto federale vigenti in materia di assicurazione vecchiaia e superstiti, di

invalidità, di disoccupazione e di infortuni, nonché in campo tributario. Anche se non impeccabili dal punto di vista formale, le censure sollevate a questo proposito dall'insorgente appaiono tutto sommato ricevibili in ordine.

bb) Dal Messaggio del Consiglio di Stato n. 3344 del 30 agosto 1988 concernente una legge sull'esercizio della professione di impresario costruttore, emerge che tale normativa è stata adottata allo scopo di imporre un minimo di requisiti professionali nel settore economico in parola, onde garantire, oltre alla corretta conduzione delle aziende edili, l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro, la conoscenza delle disposizioni legali in materia di costruzioni, di protezione dell'ambiente, di sicurezza dei lavoratori e di quanti usufruiscono dell'opera. Inoltre la legge persegue il fine di assicurare la conoscenza di quelle nozioni commerciali e amministrative che si rendono necessarie per la corretta gestione di un'impresa di costruzioni. Da questo punto di vista, si deve dunque ammettere che le autorità ticinesi hanno voluto emanare delle norme tendenti a salvaguardare determinati interessi che non si confondono né si identificano con quelli perseguiti dalle varie leggi federali in materia di previdenza sociale e professionale oppure fiscale.

Senonché nel caso di specie non è in discussione la questione di sapere se sia lecito o meno subordinare l'esercizio dell'attività di impresario costruttore all'adempimento di determinate condizioni sul piano della formazione professionale, in modo tale da garantire al pubblico un minimo di garanzie per quanto concerne la qualità delle prestazioni fornite da chi opera nel settore dell'edilizia. Le disposizioni legali qui in causa concernono in effetti il problema legato all'obbligo per le imprese che operano in Ticino di dimostrare che esse sono in regola con il pagamento dei vari oneri sociali e tributari a loro carico. I materiali legislativi non forniscono delle spiegazioni in merito ai motivi che hanno spinto il Cantone Ticino ad adottare una simile regolamentazione. Si possono comunque fare delle ipotesi a tale riguardo. In primo luogo appare verosimile che il Cantone abbia voluto in questo modo dotarsi sul piano normativo di uno strumento che gli permetta di esercitare un certo controllo sulla situazione finanziaria delle imprese di costruzione attive sul suo territorio al fine di proteggere il pubblico dal pericolo che quest'ultime falliscano, soprattutto nel corso dell'esecuzione di un'opera. Si tratta però di una

motivazione che, a prima vista, non appare sufficiente a giustificare delle restrizioni alla libertà di commercio e di industria tanto incisive come quelle qui in esame. È in effetti perlomeno dubbio che i Cantoni siano legittimati ad esigere da una singola categoria di aziende una condotta finanziaria tale da escludere ogni rischio di questo genere per la clientela.

Ma a parte ciò, i disposti su cui si fondano i provvedimenti litigiosi sembrano essere stati promulgati specialmente allo scopo di tutelare i lavoratori e gli istituti d'assicurazione sociale da quegli imprenditori senza scrupoli che invece di adempiere i loro obblighi contributivi in materia assicurativa, preferiscono utilizzare le risorse finanziarie a loro disposizione per innanzitutto far fronte ad altri impegni. A questo proposito occorre però rilevare che la legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, del 20 dicembre 1946 (LAVS; RS 831. 10), la legge federale sull'assicurazione per l'invalidità, del 19 giugno 1959 (LAI; RS 831. 20), la legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni, del 20 marzo 1981 (LAINF; RS 832. 20) e la legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza, del 25 giugno 1985 (LADI; RS 837. 0) già contemplano tutta una serie di norme volte a favorire il recupero presso i datori di lavoro delle somme di denaro che quest'ultimi sono tenuti per legge a riversare ai competenti istituti d'assicurazione a titolo d'oneri sociali.

Oltre che a disporre l'incasso per via esecutiva dei contributi e dei premi non versati (art. 15 LAVS, applicabile per analogia anche in materia di invalidità e di disoccupazione in virtù dei rimandi di cui agli art. 3 cpv. 2 LAI e 6 LADI, nonché art. 100 LAINF), le varie leggi appena menzionate contemplano delle norme di carattere penale volte a garantire il rispetto dei già citati obblighi contributivi (art. 87 e segg. LAVS applicabili anche in materia di assicurazione sull'invalidità in virtù del rinvio contenuto all'art 7 LAI, come pure art. 105 e segg. LADI e art. 112 e segg. LAINF). Il finanziamento delle assicurazioni sociali previste dal diritto federale deve quindi essere garantito attraverso i mezzi istituiti a questo proposito dallo stesso legislatore federale. Si deve dunque ammettere che quest'ultimo ha inteso regolare in modo esaustivo la questione inerente all'incasso dei citati oneri, privando i Cantoni di qualsiasi competenza ad emanare delle disposizioni legali volte a perseguire un tale fine. Analogo discorso vale anche per quanto attiene all'incasso dei tributi fiscali istituiti dalla legislazione federale. Se ne deve dunque concludere che fra la normativa federale e quella cantonale a cui viene fatto

riferimento nel gravame, sussiste su questo punto un'identità d'oggetto che fa apparire sia la multa inflitta alla ricorrente, che la radiazione di quest'ultima dall'albo delle imprese, lesive del principio della forza derogatoria del diritto federale.

d) Stante quanto precede, il gravame deve dunque essere accolto già per l'assenza di una valida base legale posta a fondamento delle sanzioni pronunciate nei confronti della ditta insorgente, senza che si renda necessario entrare nel merito delle rimanenti argomentazioni fatte valere in relazione alla mancanza di un sufficiente interesse pubblico e alla disattenzione del principio di proporzionalità. Pure irrilevante a questo proposito è determinare se la precedente istanza di giudizio sia incorsa in una violazione dei diritti di parte della ricorrente, nonché esaminare se le norme applicate nel caso concreto siano lesive del principio della parità di trattamento, sebbene che, su quest'ultimo punto, va comunque rilevato che il fatto di esigere da una sola categoria professionale il tempestivo versamento degli oneri sociali quale condizione per poter esercitare un'attività commerciale, dà adito a non pochi dubbi riguardo alla compatibilità della normativa in parola con questa garanzia costituzionale.

4.- Visto l'esito del gravame, si rinuncia a prelevare una tassa di giustizia, dal momento che lo Stato del Cantone Ticino non è intervenuto in causa per difendere i propri interessi pecuniari (art. 156 cpv. 2 OG). Quest'ultimo dovrà tuttavia versare al ricorrente, assistito da un legale, un congruo importo a titolo di ripetibili per la sede federale (art. 159 cpv. 1 OG). Per quanto invece concerne le ripetibili della sede cantonale, spetterà al Tribunale amministrativo ticinese pronunciarsi.

Per questi motivi

il Tribunale federale

pronuncia :

1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è accolto e la decisione impugnata è annullata.
2. Non si preleva tassa di giustizia.
3. Lo Stato del Cantone Ticino rifonderà alla ricorrente l'importo di fr. 3000. -- a titolo di ripetibili della sede federale.
4. Comunicazione al patrocinatore della ricorrente, al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino e alla Commissione di vigilanza per l'applicazione della legge ticinese sull'esercizio della professione di impresario costruttore.

Losanna, 13 marzo 2000

VIZ

In nome della II Corte di diritto pubblico
del TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO:
Il Presidente, Il Cancelliere