

# **BGer 2C\_928/2018 vom 11. September 2019**

Bundesgericht, 2019-09-11, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_928\\_2018](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_928_2018)

FR: TF 2C\_928/2018 du 11 septembre 2019

IT: TF 2C\_928/2018 del 11 settembre 2019

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Il ricorso è diretto contro una decisione finale ( art. 90 LTF ) pronunciata in una causa di diritto pubblico ( art. 82 lett. a LTF ) da un'autorità cantonale di ultima istanza (art. 86 cpv. 1 lett. d LTF). Il ricorso è tempestivo ( art. 100 cpv. 1 LTF ) e di principio ammissibile, non essendo realizzata alcuna eccezione prevista dall' art. 83 LTF . La ricorrente è particolarmente toccata dalla sentenza impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica della stessa ( art. 89 cpv. 1 LTF ).

### **E. 2.1**

Per ovviare ai rischi di dumping salariale e sociale che potevano essere causati dal distacco di lavoratori in Svizzera da parte di prestatori di servizi europei a seguito dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681), il legislatore svizzero ha adottato quali misure di accompagnamento la legge sui lavoratori distaccati e gli art. 360a segg. CO ( DTF 143 II 102 consid. 2.1 e 2.2).

### **E. 2.2**

Secondo l' art. 360a cpv. 1 CO , entrato in vigore il 1° luglio 2004, qualora in un ramo o in una professione vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali per il luogo, la professione o il ramo e non sussista un contratto collettivo di lavoro con disposizioni sui salari minimi al quale possa essere conferita obbligatorietà generale, su richiesta della Commissione tripartita di cui all'articolo 360b CO, l'autorità competente può stabilire un contratto normale di lavoro di durata limitata che preveda salari minimi differenziati secondo le regioni e all'occorrenza il luogo allo scopo di combattere o impedire abusi.

### **E. 2.3**

La legge sui lavoratori distaccati, parimenti entrata in vigore il 1° luglio 2004, disciplina, giusta l' art. 1 cpv. 1 LDist , le condizioni lavorative e salariali minime per i lavoratori che un datore di lavoro con domicilio o sede all'estero distacca in Svizzera, affinché essi per un periodo limitato: forniscano una prestazione lavorativa per conto e sotto la sua direzione nell'ambito di un rapporto contrattuale concluso con il destinatario della prestazione (lett. a) oppure lavorino in una succursale o in un'azienda che fa parte del gruppo imprenditoriale del datore di lavoro (lett. b).

Il 1° gennaio 2013 è entrato in vigore l'art. 1 cpv. 2 prima frase LDist, secondo cui la legge sui lavoratori distaccati disciplina parimenti il controllo dei datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera e le sanzioni applicabili a tali datori di lavoro, qualora questi violino le disposizioni sui salari minimi prescritte in un contratto normale di lavoro ai sensi dell' art.

360a CO . Con la modifica legislativa è inoltre stata introdotta la possibilità di sanzionare il mancato rispetto dei salari minimi previsti dal contratto normale di lavoro. L'art. 9 cpv. 2 lett. c LDist, nel tenore in vigore dal 1° gennaio 2013 al 31 marzo 2017, prevede infatti che l'autorità cantonale competente può, per infrazioni alle disposizioni sui salari minimi prescritte in un contratto normale di lavoro ai sensi dell' art. 360a CO commesse da datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera, pronunciare una sanzione amministrativa che preveda il pagamento di un importo sino a 5'000 franchi (RU 2012 6703). Per quanto riguarda la LDist, il legislatore ha quindi voluto estendere il controllo e le sanzioni delle disposizioni sui salari minimi previsti dai contratti normali di lavoro dell' art. 360a CO a tutti i datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera, non solo a quelli con sede all'estero che distaccano lavoratori in Svizzera (cfr. sentenza 4C\_3/2013 del 20 novembre 2013 consid. 8.2, in: RtiD II-2014 pag. 317 segg.). Con una modifica legislativa del 30 settembre 2016, entrata in vigore il 1° aprile 2017, il limite massimo della sanzione amministrativa è stato aumentato a fr. 30'000.-- (cfr. art. 9 cpv. 2 lett. f LDist; RU 2017 2077).

### **E. 3.1**

Rilevata l'esistenza di abusi ai sensi dell' art. 360a CO riguardo ai salari versati al personale delle agenzie di viaggio, il Consiglio di Stato ha adottato il 22 settembre 2015 un contratto normale di lavoro. Esso è applicabile a tutto il personale occupato nelle agenzie di viaggio (art. 1). Prevede in particolare un salario orario minimo di base di fr. 19.65, cui vanno aggiunte le indennità per le vacanze e per i giorni festivi (art. 2), che sarà adeguato al 1° gennaio di ogni anno sulla base dell'indice nazionale dei prezzi al consumo del mese di novembre (art. 3). Il contratto normale di lavoro è entrato in vigore il 1° gennaio 2016 per una durata di tre anni (cfr. BU 42/2015, pag. 455 seg.).

### **E. 3.2**

In concreto, l'autorità cantonale ha accertato che, per il mese di luglio 2016, la ricorrente ha versato a quattordici dipendenti (di cui tredici impiegati al 100 % e uno al 75 %) salari complessivi di fr. 37'198.96, inferiori di fr. 9'597.52 a quelli minimi prescritti dal contratto normale di lavoro (fr. 46'796.48). Ha quindi rilevato un'infrazione alle disposizioni sui salari minimi previsti dal contratto normale di lavoro e le ha inflitto una sanzione amministrativa di fr. 5'000.-- in applicazione degli art. 1 cpv. 2 e 9 cpv. 2 lett. c LDist, nel tenore allora in vigore.

### **E. 4.1**

La ricorrente ribadisce la tesi esposta in sede cantonale, secondo cui il contratto normale di lavoro per il personale delle agenzie di viaggio non sarebbe applicabile ai quattordici dipendenti oggetto degli accertamenti da parte dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro. Sostiene che questi lavoratori svolgerebbero, nella sede di Y. \_\_\_\_\_, esclusivamente un'attività di contabilità e di rendicontazione a favore di società che fanno parte del gruppo A. \_\_\_\_\_. Rileva che soltanto tre altri suoi dipendenti gestirebbero, a X. \_\_\_\_\_, un'agenzia di viaggio. La ricorrente rimprovera alla Corte cantonale una valutazione arbitraria delle prove, in particolare perché si sarebbe fondata sullo scopo societario iscritto nel registro di commercio, omettendo di considerare che più del 90 % della sua attività verrebbe svolta a Y. \_\_\_\_\_ e riguarderebbe servizi contabili ed amministrativi. Ritiene inoltre che la precedente istanza l'avrebbe erroneamente considerata quale agenzia di viaggio sulla base della sua appartenenza al gruppo A. \_\_\_\_\_ e della pubblicità sulla sua

pagina internet relativa all'agenzia di X.\_\_\_\_\_. Secondo la ricorrente, i giudici cantonali avrebbero a torto considerato che la fatturazione, la gestione di incassi, di pagamenti e di rimborsi, la spedizione di documenti, lo sviluppo commerciale e il controllo di procedure operative, sarebbero attività tipiche di un'agenzia di viaggio. Sostiene che si tratterebbe in realtà di operazioni comuni a qualsiasi attività commerciale di consulenza e di amministrazione.

#### **E. 4.2**

Il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sull'accertamento dei fatti svolto dall'autorità inferiore ( art. 105 cpv. 1 LTF ). Secondo l' art. 97 cpv. 1 LTF , la ricorrente può censurare l'accertamento dei fatti soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto, vale a dire arbitrario ( DTF 143 I 310 consid. 2.2), o in violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF e l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento. La ricorrente può quindi censurare l'arbitrio nell'accertamento dei fatti e nella valutazione delle prove, ma deve motivare la censura in modo chiaro e preciso, conformemente alle esigenze poste dall' art. 106 cpv. 2 LTF ( DTF 143 IV 500 consid. 1.1; 142 III 364 consid. 2.4). Per motivare l'arbitrio non basta criticare semplicemente la decisione impugnata contrapponendole una versione propria, ma occorre dimostrare per quale motivo l'accertamento dei fatti o la valutazione delle prove sono manifestamente insostenibili, si trovano in chiaro contrasto con la fattispecie, si fondano su una svista manifesta o contraddicono in modo urtante il sentimento della giustizia e dell'equità ( DTF 143 IV 241 consid. 2.3.1 e rinvii; 129 I 173 consid. 3.1, 8 consid. 2.1).

#### **E. 4.3**

Con le esposte argomentazioni, la ricorrente si limita a ribadire la sua tesi volta a distinguere le attività svolte nei suoi uffici di Y.\_\_\_\_\_, di carattere generalmente contabile ed amministrativo, da quelle effettuate a X.\_\_\_\_\_, concernenti propriamente la gestione dell'agenzia di viaggio. Non si confronta tuttavia puntualmente con gli accertamenti esposti nella sentenza impugnata, spiegando con una motivazione conforme alle esigenze dell' art. 106 cpv. 2 LTF per quali ragioni essi sarebbero in chiaro contrasto con determinati atti o manifestamente insostenibili. La Corte cantonale ha invero esplicitamente riconosciuto che, all'epoca del controllo da parte dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro, la società svolgeva, negli uffici di Y.\_\_\_\_\_, servizi prevalentemente contabili ed amministrativi. Ha rilevato che tale attività era comunque effettuata a favore di altre società del gruppo A.\_\_\_\_\_, che, stando al suo sito internet, coordina oltre 20 società e "da oltre 65 anni è leader italiano nel mondo dei viaggi". La precedente istanza ha quindi rilevato che i dipendenti della ricorrente attivi presso la sede di Y.\_\_\_\_\_ fornivano servizi amministrativi a società legate al settore del turismo, in particolare ad agenzie di viaggio.

Laddove sostiene che la fatturazione, la gestione di incassi, di pagamenti e di rimborsi, la spedizione di documenti, lo sviluppo commerciale e il controllo di procedure operative caratterizzerebbero in generale ogni attività commerciale di consulenza e di amministrazione, la ricorrente disattende che in concreto la Corte cantonale si è esplicitamente riferita ai contratti di fornitura di servizi agli atti, da cui risulta che tali prestazioni erano da lei fornite a "società operanti nel settore dei viaggi e del turismo" (cfr. doc. B1-B7). In sostanza, i giudici cantonali hanno sì accertato che i dipendenti in questione svolgevano servizi contabili e amministrativi, ma hanno concluso che questa attività non

poteva essere considerata in modo indipendente, essendo parte integrante di quella delle agenzie di viaggio e soggiacendo di conseguenza al relativo contratto normale di lavoro. Premesso che, come visto, le critiche ricorsuali non sostanziano arbitrio alcuno, esse non concernono tanto l'accertamento dei fatti, quanto piuttosto l'applicabilità del contratto normale di lavoro alla fattispecie. Si tratta al riguardo di una questione di diritto che verrà esaminata ai considerandi seguenti.

### **E. 5.1**

La ricorrente lamenta una violazione della libertà economica ( art. 27 Cost. ) e dell'uguaglianza giuridica ( art. 8 Cost. ) adducendo che le restrizioni di questi diritti fondamentali difetterebbero di una base legale ( art. 36 cpv. 1 Cost. ), siccome il contratto normale di lavoro per il personale delle agenzie di viaggio non sarebbe applicabile al personale impiegato a Y.\_\_\_\_\_. Sostiene che tale atto normativo dovrebbe essere applicato in modo restrittivo, limitatamente alle attività peculiari di un'agenzia di viaggio, quali la vendita e l'organizzazione di viaggi. Non potrebbe invece essere esteso ai dipendenti che forniscono servizi di contabilità e di consulenza amministrativa nonché commerciale ad altre società del gruppo.

### **E. 5.2**

Nel decreto di adozione del contratto normale di lavoro, del 22 settembre 2015, il Consiglio di Stato ha richiamato la precedente pubblicazione nel Foglio ufficiale di tale contratto da parte della Commissione tripartita. Dalla premessa al contratto risulta che l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro, su incarico della Commissione tripartita, ha svolto nel corso del 2015 un'inchiesta del mercato del lavoro per la verifica delle condizioni salariali del personale occupato nelle agenzie di viaggio. Risulta inoltre che l'inchiesta è stata esaustiva, siccome ha riguardato tutte le agenzie di viaggio, e che a seguito degli abusi ai sensi dell' art. 360a CO emersi, la Commissione tripartita ha deciso di proporre al Governo l'adozione del contratto normale di lavoro in questione (cfr. FU 51/2015 del 30 giugno 2015, pag. 5627). Come visto, esso non prevede restrizioni del suo campo d'applicazione a specifiche categorie di dipendenti o a determinate tipologie di attività, ma sancisce l'applicabilità a tutto il personale impiegato nel ramo delle agenzie di viaggio (cfr. art. 1). Peraltro, in caso di dubbio, il quesito di sapere se un determinato rapporto di lavoro rientri nel campo di applicazione di un contratto normale di lavoro o meno deve essere valutato sulla base della natura di tale rapporto e dello scopo di protezione del lavoratore perseguito dal contratto normale di lavoro (cfr. VISCHER/ALBRECHT, in: Zürcher Kommentar, 4aed. 2006, n. 4 all' art. 360 CO ; GIACOMO RONCORONI, in: Droit collectif du travail, 2010, n. 59 pag. 333 e n. 22 pag. 324).

La ricorrente insiste sulla distinzione dei servizi prettamente caratteristici di un'agenzia di viaggio (vendita ed organizzazione di viaggi) da quelli svolti dai quattordici dipendenti in questione, che si occupano principalmente di contabilità e di amministrazione. Secondo gli accertamenti vincolanti della Corte cantonale, anche queste attività si rivolgono però a società che operano nel campo dei viaggi e del turismo, in particolare ad aziende del gruppo A.\_\_\_\_\_. Certo, le operazioni contabili, di fatturazione, di gestione dei pagamenti e di amministrazione si ritrovano generalmente anche in altre imprese commerciali. Cionondimeno, nel periodo del 2016 considerato dall'autorità cantonale, queste mansioni, svolte da una parte del personale della ricorrente presso gli uffici di Y.\_\_\_\_\_, erano in concreto effettuate nel settore delle agenzie di viaggio e del turismo ed erano quindi

strettamente connesse con l'esercizio delle agenzie di viaggio. La natura del rapporto di lavoro degli impiegati interessati non rivestiva perciò una portata indipendente da questo ramo professionale, tale da giustificare una presa in considerazione a sé stante. In tali circostanze, considerati altresì l'esigenza di protezione dei lavoratori dai rischi di un dumping salariale e il campo di applicazione esteso del contratto normale di lavoro in discussione, la Corte cantonale lo ha applicato a ragione anche ai quattordici dipendenti attivi presso gli uffici di Y.\_\_\_\_\_.

Ne consegue che, poiché il contratto normale di lavoro è applicabile alla fattispecie, le censure di violazione della libertà economica e dell'uguaglianza giuridica per l'asserita mancanza di una base legale sono infondate. Giova peraltro rilevare che un contratto normale di lavoro che rispetta le condizioni del diritto federale, segnatamente i presupposti materiali dell' art. 360a CO , è legittimo a prescindere dalla sua compatibilità con i principi della libertà economica e contrattuale (cfr. sentenze 4C\_1/2015 del 15 luglio 2015 consid. 6.3 in fine, in: RtiD I-2016 pag. 147 segg.; 4C\_1/2014 dell'11 maggio 2015 consid. 7.2 in: RtiD I-2016 pag. 130 segg.).

### **E. 5.3**

In questa sede, la ricorrente non contesta il mancato rispetto dei salari minimi prescritti dal contratto normale di lavoro e l'ammontare della sanzione amministrativa inflittale (fr. 5'000.--). Non occorre quindi esaminare questi aspetti.

### **E. 6**

Ne segue che il ricorso deve essere respinto. Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico della ricorrente ( art. 66 cpv. 1 LTF ). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti ( art. 68 cpv. 3 LTF ).

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