

## **TI\_GERICHTE 52.2017.38 vom 31. August 2018**

TI Tribunale d'appello, 2018-08-31, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_52.2017.38](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2017.38)

FR: TI\_GERICHTE 52.2017.38 du 31 août 2018

IT: TI\_GERICHTE 52.2017.38 del 31 agosto 2018

### **Regeste**

Violazione dell'obbligo di dare informazioni (mancata produzione moduli A1). Divieto di prestare servizi in Svizzera per 1 anno. In ambito edilizio, tutti gli interventi (anche per semplice sostituzione di materiale) sono soggetti all'obbligo di notifica sin dal primo giorno

### **Erwägungen**

#### **E. 6**

settembre 2016 consid. 5.2 e rimandi). 2.2. In concreto, il Governo ha ritenuto che non vi fosse stata alcuna violazione dell'obbligo di motivazione da parte dell'autorità dipartimentale nella misura in cui quest'ultima si era espressa, seppur in maniera concisa, sulle circostanze significative, così da permettere alla parte interessata di afferrare le ragioni della decisione e di impugnarla in piena conoscenza di causa. A giusta ragione. Se è vero che la motivazione contenuta nella risoluzione dell'UIL è alquanto succinta, dall'intimazione della procedura di contravvenzione e dalla successiva corrispondenza - a cui la decisione rinvia - è nondimeno possibile desumere con sufficiente chiarezza le ragioni che hanno indotto l'autorità dipartimentale a pronunciare il controverso divieto, ovvero la mancata produzione di una parte della documentazione richiesta dall'AIC, e meglio dei moduli A1 e del contratto d'appalto (rispettivamente della conferma d'ordine dei lavori), che erano stati sollecitati ancora il 25 gennaio 2016 e che la ricorrente sapeva perfettamente di non avere prodotto. La fondatezza o meno di tali argomenti è questione di merito. Ne discende che, tutto sommato, non vi è stata una violazione del diritto di essere sentita dell'insorgente. Quand'anche vi fosse stata, una simile lesione dovrebbe comunque essere considerata sanata, nella misura in cui l'UIL ha maggiormente sviluppato i motivi della propria decisione nella risposta di causa presentata davanti all'Esecutivo cantonale e la ricorrente ha dunque potuto difendersi compiutamente già in quella sede; oltretutto, in concreto, un rinvio degli atti all'autorità dipartimentale costituirebbe una sterile formalità, in un'ottica di economia processuale (cfr. DTF 137 I 195 consid. 2.3.2 e rinvii, 135 I 279 consid. 2.6.1). 3. 3.1. L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nonché i suoi Stati membri sulla libera circolazione delle persone del 21 giugno 1999 (ALC; RS 0.142.112.681) si rivolge ai cittadini elvetici e a quelli degli Stati facenti parte della Comunità (oggi: Unione) europea e disciplina il loro diritto di entrare, di soggiornare, di accedere a delle attività economiche e di offrire la prestazione di servizi negli Stati contraenti (art. 1 ALC), stabilendo norme che, in linea di principio, derogano alle disposizioni di diritto interno. Nei settori per i quali non sono stati conclusi speciali accordi sulla prestazione di servizi, l'art. 5 n. 1 ALC prevede un diritto alla prestazione di servizi transfrontalieri in un altro Stato contraente per una durata di 90 giorni lavorativi al massimo per anno civile. Beneficiano di tale diritto i cittadini UE/AELS che effettuano una prestazione di servizi in un altro Stato contraente in qualità di lavoratori indipendenti, come

pure i lavoratori dipendenti di qualsiasi cittadinanza, distaccati in Svizzera per fornire una prestazione di servizi ( cfr. art. 14 cpv. 1 dell' ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone del 22 maggio 2002; OLCP; RS 142.203) . I lavoratori dipendenti sono considerati distaccati quando il prestatore di servizi (ditta con sede in uno Stato contraente) li invia in un altro Stato contraente in vista di una prestazione di servizi (mandato o contratto d'appalto) - nel contesto di un rapporto di subordinazione - da effettuare a favore di uno o più destinatari, indipendentemente che siano una persona fisica o giuridica ( cfr. Istruzioni OLCP, versione giugno 2018, emanate dalla Segreteria di Stato della migrazione, n. 6.3.1) .

3.2. Per combattere il pericolo di un'eventuale pressione sociale potenzialmente connessa con la comparsa sul mercato del lavoro svizzero di manodopera a buon mercato proveniente dai Paesi dell'UE, il Dipartimento federale dell'economia (DFE) ha elaborato delle misure di accompagnamento per l'introduzione dell'ALC, volte a istituire una base giuridica al fine di evitare un dumping sociale e salariale a scapito dei lavoratori in Svizzera. In questo senso, l'8 ottobre 1999 è stata adottata, tra l'altro, la LDist, entrata in vigore il 1° luglio 2004.

3.2.1. Giusta l'art. 6 cpv. 1 LDist, prima dell'inizio dell'impiego, il datore di lavoro deve notificare all'autorità designata dal Cantone in virtù dell'art. 7 cpv. 1 lett. d (in Ticino, l'USML) le indicazioni necessarie per l'esecuzione dei controlli, in particolare l'identità e il salario delle persone distaccate in Svizzera (lett. a), l'attività svolta in Svizzera (lett. b) e il luogo in cui saranno eseguiti i lavori (lett. c), allegando alla notifica una dichiarazione secondo la quale ha preso atto delle condizioni previste negli art. 2 e 3 e si impegna a rispettarle (cpv. 2). Il lavoro può iniziare il più presto otto giorni dopo la notifica dell'impiego (cpv. 3). Secondo l'art. 6 ODist, la procedura di notifica è obbligatoria per tutti i lavori che durano più di otto giorni per anno civile (cpv. 1), ritenuto che, nel caso di attività in determinati settori - tra cui l'edilizia, l'ingegneria e i rami accessori dell'edilizia (lett. a) - la notifica dev'essere effettuata indipendentemente dalla durata dei lavori (cpv. 2).

3.2.2. Giusta l'art. 7 cpv. 2 LDist, il datore di lavoro deve mettere a disposizione degli organi competenti secondo il cpv. 1, su richiesta e in una lingua ufficiale, tutti i documenti che provano l'osservanza delle condizioni lavorative e salariali dei lavoratori. Se i documenti necessari non ci sono o non sono più disponibili, deve dimostrare l'osservanza delle disposizioni legali, in quanto non possa fornire la prova di non aver alcuna colpa nella perdita dei documenti giustificativi (cpv. 3). Secondo l'art. 8 ODist, gli organi di controllo possono esigere dal datore di lavoro estero l'esibizione di un documento che provi i versamenti dei contributi sociali all'estero a favore dei suoi lavoratori, tra l'altro, se questi non soddisfa spontaneamente o soddisfa solo in modo incompleto all'obbligo di notifica ai sensi dell'art. 6 LDist (lett. b).

4. 4.1. Come accennato in narrativa, qui controversa è la risoluzione con cui il Governo ha tutelato la decisione dell'autorità dipartimentale di sanzionare la ricorrente per non avere mai dato seguito, nonostante le svariate opportunità concessele sia dall'AIC, sia dall'UIL (cfr. richiesta documenti del 7 settembre 2015, richiamo del 23 settembre 2015, intimazione procedura di contravvenzione del 4 dicembre 2015, comunicazioni del 4 e del 25 gennaio 2016), alla richiesta di esibire il contratto di appalto concluso con il committente (rispettivamente la conferma d'ordine dei lavori) e i moduli A1.

4.2. Premesso che l'effettiva mancata produzione dei suddetti documenti nei termini via via impartiti a tal fine è incontestata, per quanto concerne il contratto d'appalto, in corso di procedura l'insorgente ha comunicato all'UIL di non avere concluso con il committente alcun contratto scritto e di non disporre di alcuna conferma d'ordine dei lavori, avendo operato, come di consueto, "tramite fattura diretta" (cfr. e-mail dell'8 e del 25 gennaio 2016). Ora, da questo profilo, a fronte di tale spiegazione, non può

ragionevolmente essere ritenuto che, non producendo carte che concretamente non esistono, la ricorrente abbia violato l'obbligo di dare informazioni che le incombe giusta l'art. 7 cpv. 2 LDist. Del resto, l'esistenza di un rapporto contrattuale con il committente era già stata dimostrata mediante la produzione, l'8 gennaio 2016, delle fatture emesse per i lavori eseguiti e non si comprende quale altra circostanza utile per l'esito del controllo tali atti dovessero comprovare.

4.3. Diversa conclusione s'impone invece per quanto concerne i moduli A1. Tali certificati attestano che i lavoratori distaccati da parte di un'impresa che esercita abitualmente le proprie attività in un Paese membro dell'UE rimangono assoggettati fino ad una determinata data alla legislazione in materia di sicurezza sociale dello Stato d'invio e sono quindi esonerati dall'applicazione della legislazione dello Stato di occupazione; vanno richiesti dai lavoratori stessi o dal loro datore di lavoro, se possibile prima dell'inizio del periodo di distacco (ma eccezionalmente anche nel corso di tale periodo o al termine dello stesso), all'istituzione competente dello Stato d'invio, che li rilascia a condizione che i contributi siano stati regolarmente versati nello Stato d'invio (cfr. art. 12 n. 1 del regolamento [CE] n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; art. 15 n. 1 e 19 n. 2 del regolamento [CE] n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 che ne stabilisce le modalità di applicazione; cfr. pure Guida pratica: La legislazione applicabile nell'unione europea, nello Spazio economico europeo e in Svizzera, edita dalla Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, stato al dicembre 2013, pag. 6-7 e 15; cfr. anche doc. 9 allegato alla risposta dell'UIL in questa sede). Nella fattispecie, la ricorrente ha spiegato di non essere in possesso dei moduli A1 relativi agli operai che erano stati attivi sul cantiere di Bodio in quanto non aveva annunciato il loro distacco all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) italiano, convinta in buona fede che per l'intervento eseguito il 3 settembre 2015 - volto alla semplice sostituzione di alcuni elementi posati precedentemente che si erano rotti - non occorresse seguire le usuali procedure applicabili al distacco di lavoratori, cioè "fare sia l'annuncio all'autorità elvetica che all'autorità italiana" (cfr. dichiarazione prodotta con l'e-mail del 14 dicembre 2015, plico doc. 5 allegato alla risposta dell'UIL al Governo; cfr. pure e-mail dell'8 e del 25 gennaio 2016). A torto. La ricorrente non poteva infatti ignorare che, in ambito edilizio, tutti gli interventi - anche per la semplice sostituzione di materiale - sono soggetti a notifica sin dal primo giorno (cfr. art. 6 cpv. 2 ODist). In ogni caso, l'insorgente dimentica che avrebbe potuto (e dovuto) sollecitare il rilascio di tali documenti almeno in un secondo momento, quando l'AIC prima e l'UIL poi l'hanno esortata a più riprese ad esibirli nell'ambito della presente procedura, ciò che tuttavia ha omesso di fare. Neppure si è peraltro premurata di dimostrare in altro modo - entro i termini impartiti - l'osservanza delle disposizioni legali (cfr. art. 7 cpv. 3 LDist), e meglio l'assoggettamento dei suoi lavoratori distaccati alla legislazione italiana in materia di sicurezza sociale e la conseguente esenzione dall'obbligo contributivo in Svizzera. Non è invece dato di vedere come possa soccorrerla l'aver prodotto soltanto davanti all'Esecutivo cantonale i due scritti con cui il 30 marzo 2015 l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), sulla base di uno specifico accordo (cfr. art. 17 del regolamento [CEE] 1408/71), ha confermato all'indirizzo dell'INPS l'esenzione dei due lavoratori distaccati dall'assoggettamento alla legislazione svizzera concernente la sicurezza sociale per un distacco (dal 12 ottobre 2011 all'11 ottobre 2016, cfr. doc. E allegato alla replica). Già perché tardivo, tale invio non permette di ritenere che la violazione dell'obbligo di dare informazioni non sia stata commessa e che una sanzione non si giustifichi (cfr., nello stesso senso, sentenza

Verwaltungsgericht Basel-Stadt VD.2015.36 del 2 settembre 2015, in: BJM 2016, pag. 304 consid. 2.6). Ad ogni modo, non ci si può esimere dal rilevare che la conferma dell'UFAS si riferisce ad altri committenti in Svizzera, di modo che non può essere considerata valida per il distacco sul cantiere di Bodio, come indicato dal Governo e del resto pacificamente ammesso anche dalla ricorrente davanti a questo Tribunale (cfr. ricorso, punto n. 49, pag. 11). Identiche conclusioni vanno tratte per quanto attiene ai moduli E101 - in uso prima ma con lo stesso scopo degli attuali A1 (cfr. Guida pratica, pag. 15), che li hanno sostituiti con effetto, per la Svizzera, dal 1° aprile 2012 (RS 0.831.109.268.11) -, che si riferiscono alla suddetta conferma dell'UFAS (punto n. 5.3). Moduli che, oltre a essere stati prodotti solo in questa sede con la replica (cfr. e-mail del 25 maggio 2016 di cui al doc. C con allegati), pure non contemplano il committente leventinese (ciò che rende peraltro irrilevanti anche le digressioni sviluppate al riguardo dalle parti, attinenti a un'altra procedura tuttora pendente, cfr. anche "oggetto" del citato e-mail del 25 maggio 2016 di cui al predetto doc. C e duplica, punto n. 2, pag. 2).

4.4. Posto come la richiesta di fornire la documentazione in questione fosse in concreto pienamente giustificata (cfr. art. 8 lett. b ODist), da tutto quanto sopra discende dunque che la ricorrente è incorsa in una chiara violazione dell'art. 7 cpv. 2 e 3 LDist. 5. Appurata la realizzazione dell'infrazione, non resta quindi che da verificare l'entità della sanzione.

5.1. Giusta l'art. 9 cpv. 2 lett. b LDist (nella versione vigente al momento dei fatti), l'autorità cantonale competente può, per infrazioni ai sensi dell'art. 12 cpv. 1, vietare alle imprese o alle persone interessate di offrire i loro servizi in Svizzera per un periodo da uno a cinque anni. Per l'art. 12 cpv. 1 lett. a LDist, chiunque, in violazione dell'obbligo di dare informazioni, rifiuta di darle o ne fornisce scientemente di false, è punito con una multa sino a fr. 40'000.-, sempre che non sia stato commesso un delitto per il quale il codice penale commina una pena più grave. La punibilità in base all'art. 9 cpv. 2 lett. b LDist non presuppone una decisione di sanzione ai sensi dell'art. 12 cpv. 1 LDist, essendo sufficiente che siano riunite le condizioni di applicazione di tale disposto (cfr. Messaggio concernente la legge federale sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone del 2 marzo 2012, FF 2012 3017, 3043). Secondo l'art. 9 cpv. 3 vLDist, l'autorità che pronuncia una sanzione notifica una copia della sua decisione all'organo di controllo competente ai sensi dell'art. 7 cpv. 1 lett. a, come pure alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), la quale tiene un elenco - pubblico - delle imprese e delle persone che sono state oggetto di una sanzione passata in giudicato.

5.2. La commisurazione dell'entità della sanzione dipende dalle circostanze oggettive e soggettive che caratterizzano il caso di specie. Deve in particolare tenere debitamente conto della gravità della violazione e della colpa, degli antecedenti dell'interessato, oltre che del principio della proporzionalità (cfr. sentenza Verwaltungsgericht Bern dell'8 febbraio 2016, in: BVR 2017 pag. 255 consid. 6.3; cfr. anche STA 52.2016.337 del 1° febbraio 2017 consid. 5.2).

5.3. In concreto, pur vertendo - contrariamente a quanto stabilito dalle precedenti istanze - soltanto sulla mancata produzione dei moduli A1, la violazione della legge da parte dell'insorgente non va certo sottovalutata, dal momento che la sua mancata collaborazione ha impedito all'ente preposto di controllare in modo completo l'osservanza delle condizioni lavorative e salariali dei lavoratori distaccati nel nostro Paese. Infatti, come correttamente rilevato dall'UIL (risposta, punto n. 13, pag. 5), il datore di lavoro estero che non presenta tale certificato interviene nel mercato del lavoro svizzero senza portare prova alcuna dell'adempimento dei propri obblighi legali nello Stato d'invio, creando il rischio di distorsioni della concorrenza rispetto alle aziende indigene e a quelle che distaccano lavoratori nel rispetto dei requisiti di legge e mettendo a rischio il corretto funzionamento

del mercato del lavoro. D'altro canto bisogna comunque considerare che la ricorrente risulta - quanto meno dagli atti - incensurata. In queste circostanze, il divieto pronunciato nei confronti della RI 1 e di tutti i suoi dipendenti di prestare servizi in Svizzera per la durata di un anno appare legittimo e giustificato. Oltre che essere contenuta nei limiti concessi dalla legge, la sanzione - che corrisponde alla più lieve prevista dalla norma applicabile - risulta rispettosa del principio della proporzionalità e tiene debitamente conto della gravità oggettiva dell'infrazione rimproverata all'insorgente, nonché del grado di colpa ad essa ascrivibile. 6. 6.1. Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso dev'essere respinto.

## **E. 6.2**

Dato l'esito, la tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAm) è posta a carico dell'insorgente, secondo soccombenza. Ciò che, in concreto, esclude anche l'assegnazione di ripetibili (art. 49 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia di fr. 1'500.-, già anticipata dalla ricorrente, resta interamente 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 Il  
presidente La vicecancelliera

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