

TI_GERICHTE 52.2017.585 vom 16. Oktober 2018

TI Tribunale d'appello, 2018-10-16, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2017.585

FR: TI_GERICHTE 52.2017.585 du 16 octobre 2018

IT: TI_GERICHTE 52.2017.585 del 16 ottobre 2018

Regeste

Condizioni lavorative di lavoratori distaccati. Riduzione del divieto di prestare servizi in Svizzera da 2 anni e 6 mesi a 2 anni

Erwägungen

E. 1

della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni del 20 marzo 1981 (LAINF; RS 832.20), per prevenire gli infortuni professionali e le malattie professionali, il datore di lavoro deve prendere tutte le misure necessarie per esperienza, tecnicamente applicabili e adatte alle circostanze. I provvedimenti da adottare per garantire la sicurezza sul lavoro sono indicati nell'OPI e, per quanto attiene più specificamente ai lavori di costruzione, nell'OLCostr. 3.2. Giusta l'art. 3 cpv. 1 dell'ordinanza sulla sicurezza e la protezione della salute dei lavoratori nei lavori di costruzione del 29 giugno 2005 (OLCostr; RS 832.311.141), la pianificazione di lavori di costruzione deve ridurre al minimo il rischio d'infortuni professionali, di malattie professionali o di danni alla salute e garantire l'applicazione delle misure di sicurezza necessarie, in particolare durante l'utilizzazione degli attrezzi di lavoro. Il datore di lavoro che nell'ambito di un contratto di appalto si impegna come imprenditore a eseguire lavori di costruzione deve verificare, prima di concludere il contratto, quali sono le misure necessarie a garantire la sicurezza sul lavoro e la protezione della salute dei lavoratori; le misure proprie al cantiere non ancora adottate devono essere integrate nel contratto d'appalto, che deve menzionare anche le misure già adottate (cpv. 2). Sono considerate misure proprie al cantiere le misure di protezione utilizzabili da più imprese, quali ad esempio i ponteggi (cpv. 3). Se il datore di lavoro delega l'esecuzione del contratto d'appalto a un altro datore di lavoro, soggiunge l'art. 3 cpv. 4 OLCostr, deve assicurarsi che esso metta in atto le misure di sicurezza e di protezione della salute previste dal contratto. L'art. 28 cpv. 1 OLCostr dispone in particolare che ai bordi dei tetti, compresi quelli a due spioventi, devono essere prese misure per evitare le cadute a partire da un'altezza di caduta di 3 m. Per i tetti la cui inclinazione è inferiore o uguale a 60° deve essere installato un ponte da lattoniere secondo l'art. 47 (art. 29 cpv. 1 OLCostr). Per i lavori effettuati su tetti esistenti, al posto di un ponte da lattoniere può essere installata sul tetto una parete di ritenuta che deve soddisfare determinati requisiti (cfr. art. 31 OLCostr). Relativamente al ponteggio, l'art. 41 cpv. 1 OLCostr stabilisce che esso dev'essere ancorato all'edificio in modo da resistere agli sforzi di trazione e di compressione o fissato in un altro modo adeguato, in particolare mediante il puntellamento e l'ancoraggio con cavi. Per i ponti dei ponteggi da lavoro, la distanza tra il piano di calpestio e la facciata non deve in alcuna fase di lavoro superare i 30 cm; se questa condizione non può essere rispettata, occorre prendere misure complementari per evitare una caduta (art. 46 cpv. 2 OLCostr). Quando l'altezza di caduta misurata a partire dalla gronda o dal bordo del tetto

piano è superiore a 3 m, occorre installare un ponte di ponteggio (ponte da lattoniere) 1 m al massimo al di sotto di questi ultimi (cfr. art. 47 cpv. 2 OLCostr). Il datore di lavoro deve provvedere affinché tutti i lavoratori occupati nella sua azienda siano informati e istruiti in modo sufficiente e adeguato circa i pericoli connessi alla loro attività e i provvedimenti di sicurezza sul lavoro. Tale informazione e tale istruzione devono essere fornite al momento dell'assunzione, ogniquale volta subentri una modifica essenziale delle condizioni di lavoro e, se necessario, devono essere ripetute, ritenuto che devono svolgersi durante il tempo di lavoro e non possono essere a carico del lavoratore (cfr. art. 6 cpv. 1 e 4 OPI). 3.3. In linea di principio, tutte le aziende che occupano lavoratori in Svizzera sono tenute a rispettare le prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro (art. 81 LAINF e 1 cpv. 1 OPI). L'art. 49 cpv. 1 cifra 11 OPI prevede che, nelle aziende dell'edilizia e del genio civile in generale, la sorveglianza sull'applicazione delle prescrizioni relative alla prevenzione degli infortuni professionali è affidata all'Istituto nazionale svizzero d'assicurazione contro gli infortuni (SUVA). Giusta l'art. 62 OPI, se durante un'ispezione accerta un'infrazione alle prescrizioni concernenti la sicurezza sul lavoro, l'organo d'esecuzione competente ne avverte il datore di lavoro e gli fissa un congruo termine per ovviarvi; l'avvertimento deve essere confermato per iscritto al datore di lavoro (cpv. 1). In caso d'urgenza, l'organo d'esecuzione rinuncia all'avvertimento e, dopo aver consultato il datore di lavoro e i lavoratori direttamente interessati, ordina i provvedimenti necessari mediante decisione e fissa al datore di lavoro un congruo termine per eseguirli (cfr. art. 62 cpv. 2 e 64 cpv. 1 OPI). 4. 4.1. Come accennato in narrativa, durante un controllo effettuato il 24 giugno 2016 su un cantiere a _____ dove era all'opera la ditta RI 1, un ispettore della divisione sicurezza sul lavoro della SUVA ha accertato diverse carenze nelle misure a tutela dei lavoratori, riferite sostanzialmente all'assenza di protezioni anticaduta dal tetto e alla posa del ponteggio. Ha in particolare constatato che: - nonostante l'impresa stesse operando su un tetto a falde esistente (>10°-<40°), con un'altezza di caduta superiore ai 3 metri (fino a ca. 6 m), le misure di protezione richieste erano assenti (art. 28, 29 e 31 OLCostr); - il ponteggio non era stato ancorato all'edificio (art. 41 cpv. 1 OLCostr); - la distanza tra il piano di calpestio del ponte del ponteggio e la facciata era superiore ai 30 cm (ca. 35 cm; art. 46 cpv. 2 OLCostr); - la corsia del ponte da lattoniere era posta ad una differenza di quota dalla gronda superiore a 1 metro (art. 47 cpv. 2 OLCostr). Tali infrazioni sono state poste a fondamento della decisione, cresciuta in giudicato, con cui il giorno stesso la SUVA ha ordinato alla ditta di sospendere i lavori e ripristinare la sicurezza sul cantiere. Nell'avvertimento del 4 luglio successivo, pure rimasto incontestato, è inoltre stata rilevata la mancata istruzione del personale riguardo alle misure di sicurezza da adottare per evitare infortuni sul cantiere. Preso atto di ciò, l'UIL ha quindi avviato nei confronti della RI 1 una procedura sanzionatoria giusta l'art. 9 LDist, sfociata in un divieto di offrire i propri servizi in Svizzera per la durata di 2 anni e 6 mesi. 4.2. L'insorgente non contesta in questa sede le infrazioni alle prescrizioni di sicurezza rilevate sul cantiere di _____, né la conseguente violazione dell'art. 2 cpv. 1 lett. d LDist a lei ascrivibile (cfr. ricorso, pag. 8). Del resto, non aveva sollevato obiezioni nemmeno nei confronti dei provvedimenti della SUVA (cfr. decisione blocco lavori del 24 giugno 2016 e avvertimento del

E. 4

luglio successivo), dai quali emergevano in tutta la loro chiarezza la natura e la portata di tali infrazioni, accettandone così integralmente il contenuto. La materialità dell'infrazione è dunque senz'altro data. 5. Assodata la sussistenza dell'infrazione, resta ora da verificare l'entità della sanzione inflitta alla ricorrente. 5.1. Secondo la normativa in vigore al

momento dei fatti, l'autorità cantonale competente poteva, per infrazioni di lieve entità all'art. 2 LDist, pronunciare una multa amministrativa sino a fr. 5'000.- (art. 9 cpv. 2 lett. a LDist). Per infrazioni alla medesima norma che non erano di lieve entità, poteva invece vietare al datore di lavoro interessato di offrire i suoi servizi in Svizzera per un periodo da uno a cinque anni (art. 9 cpv. 2 lett. b LDist). Le sanzioni amministrative contemplate nella LDist sono state oggetto di una recente revisione legislativa, entrata in vigore il 1° aprile 2017. Contrariamente al vecchio regime, che prevedeva obbligatoriamente la pronuncia di un divieto di offrire servizi in Svizzera per sanzionare un'infrazione di non lieve entità all'art. 2 LDist, il nuovo art. 9 cpv. 2 LDist non distingue più tra infrazioni di lieve o non lieve entità e prevede indifferentemente la possibilità per l'autorità cantonale competente di infliggere una multa amministrativa sino a fr. 30'000.- o di pronunciare un divieto di offrire servizi in Svizzera per un periodo da uno a cinque anni (lett. b). Tra le sanzioni previste all'art. 9 cpv. 2 LDist, quest'ultimo provvedimento è ritenuto il più efficace e dissuasivo (Messaggio concernente la legge federale sulla revisione delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone del 1° ottobre 2004, FF 2004 5863, 5877).

5.2. Di tenore sostanzialmente identico sia prima che dopo la revisione, l'art. 9 cpv. 3 LDist dispone che 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 SECO, la quale tiene un elenco - pubblico - delle imprese e delle persone che sono state oggetto di una sanzione passata in giudicato.

5.3. 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).

5.4. 5.4.1. La ricorrente non contesta di principio la sua responsabilità in quanto datrice di lavoro per la sicurezza dei propri dipendenti. Rilevando che la fornitura e la posa del ponteggio erano state delegate per contratto alla committenza, tenta tuttavia di attenuarne l'entità prevalendosi della propria buona fede, spiegando di avere confidato nella regolare installazione dell'impalcatura ad opera della ditta incaricata dai signori _____. La tesi è priva di fondamento. Come visto (consid. 3.2), nell'ambito di lavori di costruzione, il datore di lavoro è responsabile della sicurezza dei suoi dipendenti e deve adottare tutte le misure necessarie per prevenire eventuali infortuni, segnatamente quelle proprie al cantiere (cfr. art. 82 cpv. 1 LAINF e 3 cpv. 2 OLCostr; cfr. pure art. 328 cpv. 2 CO e 6 cpv. 1 della legge federale sul lavoro del 13 marzo 1964 [LL; RS 822.11]). Non può liberarsi della sua responsabilità delegando tale incombenza a terzi: in una tale evenienza, gli corre infatti l'obbligo di controllare, prima di far intervenire i suoi dipendenti sul cantiere, che la persona (fisica o giuridica) cui ha demandato tale compito abbia effettivamente preso tutte le dovute misure previste contrattualmente per garantire la sicurezza dei lavoratori, realizzandole in conformità con le prescrizioni vigenti in materia (cfr., in tal senso, art. 3 cpv. 4 OLCostr). In concreto, la ricorrente non può dunque discolarsi pretendendo di avere fatto affidamento in buona fede sul regolare montaggio dell'impalcatura ad opera della ditta incaricata dalla committenza, cui aveva contrattualmente demandato la fornitura e la posa della stessa (cfr. doc. D). Anzitutto, da tale contratto non risulta invero che l'insorgente abbia espressamente impegnato i committenti a mettere in atto tutte le misure di sicurezza e di protezione della salute previste dalla legge, che a ben vedere lei stessa ignorava (cfr. sue osservazione del 7 novembre 2016). La delega non la esimeva in ogni caso dall'assicurarsi della corretta e

completa adozione delle misure necessarie. Tanto meno la dispensava dall'istruire debitamente i propri dipendenti, e in particolare anche il proprio capo cantiere, vietando loro di fare uso dell'impalcatura finché un tale controllo non fosse stato effettuato, rispettivamente fino a che non fossero stati attuati tutti i provvedimenti necessari a garantire la loro incolumità. In queste circostanze, poco conta quindi che l'insorgente, nella persona del suo direttore, il 24 giugno 2016, non fosse stata espressamente messa al corrente del fatto che il ponteggio non era stato montato a regola d'arte e che lo stesso non sia stato utilizzato su sue indicazioni bensì su iniziativa degli stessi operai attivi sul cantiere, segnatamente per decisione del capo cantiere (che oltretutto si sarebbe accorto delle evidenti irregolarità).

5.4.2. Quanto alla gravità dell'infrazione, si osserva che le violazioni riscontrate dalla SUVA sul cantiere di _____ sono ben cinque, tutte già singolarmente oggettivamente gravi, atteso che il ramo edilizio, in cui è attiva la ricorrente, comporta un elevato rischio di caduta per i lavoratori. Alla presenza di impalcature difettose - che è già di per sé considerata dalla prassi come un'infrazione di non lieve entità (STA 52.2012.78 del 26 novembre 2012 consid. 3.3 confermata da STF 2C_59/2013 dell'11 agosto 2014, 52.2012.80 del 26 novembre 2012 consid. 5 confermata da DTF 140 II 447; cfr. pure *Commentaire des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes*, edito dalla SECO, Berna 2008, pag. 45) - in concreto si aggiungono anche l'assenza di misure di protezione anticaduta dal tetto - a fronte di un'altezza di caduta (6 m) doppia rispetto a quella (3 m) per cui si rende necessaria l'adozione di tali misure giusta l'art. 28 cpv. 1 OLCostr - come pure la mancata istruzione dei lavoratori riguardo alle misure di sicurezza da osservare per evitare infortuni sul cantiere. L'infrazione poi è particolarmente grave visto che concerne quattro lavoratori, la cui vita e la cui salute sono state esposte a grave ed imminente pericolo (cfr. decisione blocco lavori SUVA del 24 giugno 2016). Nulla muta a questo accertamento l'affermazione secondo cui gli operai avrebbero usato una non meglio precisata cautela nell'utilizzo dell'impalcatura di modo che la loro sicurezza non sarebbe stata messa a repentaglio.

5.4.3. Grave è la negligenza dell'insorgente, che con un minimo di diligenza avrebbe potuto facilmente rilevare, rispettivamente evitare, le violazioni delle prescrizioni di sicurezza addebitate. La sua colpa è tanto più grave se si considera che ha di fatto sacrificato la sicurezza dei propri operai per interessi economici suoi e dei suoi clienti, ciò che è manifestamente inammissibile. In questa sede (come già nella replica davanti al Consiglio di Stato, cfr. pag. 3) ha infatti spiegato che l'utilizzo del ponteggio si sarebbe reso indispensabile per evitare che le impreviste intemperie danneggiassero irrimediabilmente il materiale importato dalla _____, pregiudicando così la realizzazione e la consegna dell'opera nei tempi concordati. In precedenza, per giustificare la pretesa urgenza, aveva addirittura fatto riferimento soltanto alla breve durata dei permessi di lavoro di cui disponevano i suoi operai (cfr. scritto del 28 giugno 2016 alla SUVA). In ogni caso, le ragioni addotte - quand'anche fossero comprovate - non giustificano la messa in pericolo dell'incolumità dei lavoratori. E ciò tanto più che, alla luce degli accordi intercorsi con i committenti, il ritardo di questi ultimi nella posa regolare del ponteggio avrebbe semmai configurato un caso di mora del creditore (cfr. art. 91 segg. CO).

5.4.4. Neppure può essere trascurata l'assenza di segni di autocritica e ravvedimento da parte della ricorrente, la quale, ancora in questa sede, al di là della pretesa ammissione di colpa, di fatto persevera nel respingere ogni sua responsabilità, che scarica sulla ditta assunta dalla committenza per la posa del ponteggio (dimenticando peraltro che quella dell'irregolarità dell'impalcatura non costituisce l'unica carenza che le viene rimproverata). Anche la sua incensuratezza va relativizzata se si considera che, nelle osservazioni del 7 novembre 2016,

ha ammesso esplicitamente di non essere stata fino a quel momento a conoscenza della responsabilità che le incombeva in qualità di datrice di lavoro, dimostrando di non essersi mai minimamente informata circa il quadro normativo svizzero e di avere sistematicamente delegato alla committenza la responsabilità della sicurezza sul cantiere. Ne discende che, se nei cinque anni in cui ha operato prevalentemente su territorio elvetico non è mai stata oggetto di procedure contravvenzionali, ciò non è tanto dovuto alla sua diligenza, quanto semmai all'affidabilità delle ditte incaricate dai vari committenti della fornitura e posa dei ponteggi. 5.4.5. Tutto ben ponderato, pur volendo tener conto della sua formale incensuratezza, l'inflizione solo di una multa si rivela inadeguata per sanzionare la grave infrazione di cui si è resa colpevole l'insorgente. E ciò non solo in base al vecchio ma anche al nuovo diritto. Ne discende che la decisione dell'UIL di pronunciare nei confronti della ricorrente e di tutti i suoi dipendenti un divieto di offrire i propri servizi in Svizzera va confermata. La durata del divieto sancito dall'autorità dipartimentale appare nondimeno eccessiva e va ridotta a 2 anni (cfr., per un caso simile, STF 2C_59/2013 dell'11 agosto 2014 consid. 5.11). Oltre che essere contenuta nei limiti concessi dalla legge, la sanzione così ridotta risulta più opportunamente ragguagliata alle circostanze del caso concreto, in particolare alla gravità oggettiva dell'infrazione e alla colpa della ricorrente, e dunque maggiormente rispettosa del principio della proporzionalità. 6. La ricorrente ritiene infine che la sanzione inflittale, che non le permetterà per diverso tempo di offrire i propri servizi in Svizzera e le comporterà un ingente danno economico, violi la libertà economica garantita dall'art. 27 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101). La doglianza dev'essere respinta. Giova infatti ricordare che, come ogni libertà fondamentale, anche la libertà economica non è assoluta ma può essere soggetta a limitazioni (art. 36 Cost.). Come visto, la sanzione poggia su una valida base legale, è giustificata da un interesse pubblico, quale è la protezione dei lavoratori, ed è proporzionata allo scopo che si prefigge, cioè quello di lottare contro le violazioni in materia di sicurezza e tutela della salute sul posto di lavoro. Non permette di mutare tale conclusione il fatto che il provvedimento impedirà alla ricorrente di offrire i propri servizi per diverso tempo. Tale conseguenza è infatti ascrivibile soltanto al suo modo di agire negligente. La sanzione, come appena visto, è stata comunque ridotta in questa sede da 2 anni e 6 mesi a 2 anni. In ogni caso occorre considerare che dal profilo effettivo il divieto pronunciato nei confronti della ricorrente si tradurrà nell'impossibilità di fornire i propri servizi durante 180 giorni nell'arco di 2 anni (cfr. art. 5 ALC, 17 dell'Allegato I all'ALC e 27 dell'ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone del 22 maggio 2002; OLCP; RS 142.203), per cui, tenuto conto anche di questo aspetto, la restrizione che ne deriva non appare ancora lesiva del principio della proporzionalità. 7. 7.1. In esito alle considerazioni che precedono, il ricorso dev'essere parzialmente accolto e la decisione dell'UIL riformata, così come quella del Consiglio di Stato che la tutela, nel senso che nei confronti dell'insorgente e di tutti i suoi dipendenti è pronunciato un divieto di offrire i propri servizi in Svizzera per la durata di 2 anni. 7.2. La tassa di giustizia e le spese sono poste a carico della ricorrente proporzionalmente al suo grado di soccombenza (art. 47 cpv. 1 LPAmM). Lo Stato del Cantone Ticino rifonderà all'insorgente, assistita da un legale, un importo ridotto a titolo di ripetibili per entrambe le sedi (art. 49 cpv. 1 LPAmM). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è parzialmente accolto. §. Di conseguenza, la risoluzione dell'11 ottobre 2017 (n. 4539) del Consiglio di Stato è riformata come segue: 1. Il ricorso è parzialmente accolto e la decisione del 22 novembre 2016 dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro riformata nel senso che: "1. Alla società RI 1 e a tutti i suoi

dipendenti è intimato un divieto di prestare servizi in Svizzera per un periodo di 2 anni. 2. È prelevata una tassa di giustizia di fr. 150.-". 2. La tassa di giustizia di fr. 400.- (quattrocento) è posta a carico della ricorrente, cui va restituito l'importo di fr. 200.- versato in eccesso a titolo di anticipo delle presunte spese processuali. 2. La tassa di giustizia e le spese, per complessivi fr. 1'000.-, sono poste a carico della ricorrente, cui va restituito l'importo di fr. 500.- versato in eccesso a titolo di anticipo delle presunte spese processuali. 3. Lo Stato del Cantone Ticino rifonderà all'insorgente fr. 700.- a titolo di ripetibili ridotte per entrambe le sedi. 4. 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). 5. 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.