

TI_GERICHTE 52.2018.14 vom 22. November 2017

TI Tribunale d'appello, 2017-11-22, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2018.14

FR: TI_GERICHTE 52.2018.14 du 22 novembre 2017

IT: TI_GERICHTE 52.2018.14 del 22 novembre 2017

Regeste

Sanzione pecuniaria per inosservanza del salario minimi prescritto dal CNL per il personale delle agenzie di viaggio

Volltext

Tessin Tribunale cantonale amministrativo 11.09.2018 52.2018.14 Tessin Tribunale cantonale amministrativo 11.09.2018 52.2018.14 Ticino Tribunale cantonale amministrativo 11.09.2018 52.2018.14

Sanzione pecuniaria per inosservanza del salario minimi prescritto dal CNL per il personale delle agenzie di viaggio

Incarto n. 52.2018.14 Lugano 11 settembre 2018 In nome della Repubblica e Cantone Ticino Il Tribunale cantonale amministrativo composto dei giudici: Flavia Verzasconi, presidente, Matteo Cassina, Sarah Socchi vicecancelliera: Barbara Maspoli statuendo sul ricorso dell'8 gennaio 2018 della RI 1 patrocinata da: PA 1 contro la decisione del 22 novembre 2017 (n. 5246) del Consiglio di Stato, che respinge l'impugnativa presentata dall'insorgente avverso la risoluzione del 10 gennaio 2017 dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro del Dipartimento delle finanze e dell'economia in materia di sanzione pecuniaria nell'ambito della LDist (mancato rispetto delle condizioni salariali); ritenuto, in fatto A . La _____ SA, con sede a _____, era una ditta che si occupava, da un lato, di attività finalizzate al settore turistico, in particolare della creazione e gestione di agenzie di viaggio e, dall'altro, dell'erogazione di servizi amministrativi, in particolare il controllo di gestione, la gestione finanziaria e di tesoreria per società connesse con l'industria turistico alberghiera (cfr. estratto RC). Nell'ambito di un controllo volto ad accertare le condizioni lavorative e salariali nel settore delle agenzie di viaggio, l'8 agosto 2016 l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro del Dipartimento delle finanze e dell'economia (UIL) ha invitato la _____ SA a fornire copia dei contratti di lavoro e delle buste paga del mese di luglio 2016 di tutti i dipendenti (stagisti compresi), nonché la distinta dei dipendenti debitamente compilata. B. Dopo aver analizzato la documentazione prodotta e aver esperito l'11 ottobre 2016 un'ispezione presso la sede di Chiasso, l'UIL ha constatato che la retribuzione minima non era stata rispettata. Il 9 novembre 2016 ha quindi intimato alla _____ SA un rapporto, prospettandole l'adozione di una sanzione amministrativa giusta l'art. 9 della legge federale concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro (legge sui lavoratori distaccati; LDist; RS 823.20) per inosservanza del salario minimo prescritto dal contratto normale di lavoro per il personale delle agenzie di viaggio (CNL), entrato in vigore il 1° gennaio 2016. In particolare, ha rimproverato alla ditta di aver versato a 14 dipendenti, 13 dei quali occupati al 100% e una al 75%, per il mese di luglio 2016, salari inferiori (fr. 37'198.96 complessivi) a quelli minimi (fr. 46'796.48 complessivi) prescritti (differenza

complessiva di fr. 9'597.52). Dopo avere raccolto le sue osservazioni, il 10 gennaio 2017 l'autorità cantonale le ha inflitto una multa di fr. 5'000.-. La decisione è stata resa sulla base degli art. 1 cpv. 2 e 9 cpv. 2 lett. c LDist, nonché 3 lett. d del regolamento della legge d'applicazione della LDist e della legge federale contro il lavoro nero del 24 settembre 2008 (RLDist-LLN; RL 843.310). C. Con giudizio del 22 novembre 2017, il Consiglio di Stato ha confermato la suddetta risoluzione dipartimentale, respingendo l'impugnativa contro di essa interposta dalla _____ SA, nel frattempo divenuta RI 1. In sostanza, l'Esecutivo cantonale - accertato l'assoggettamento della società al CNL - ha ritenuto che vi fossero gli estremi per infliggere una sanzione pecuniaria in virtù dei motivi adottati dall'UIL, considerando la decisione impugnata conforme al principio della proporzionalità. D. Contro la predetta pronuncia governativa, la soccombente insorge ora davanti al Tribunale cantonale amministrativo, chiedendone l'annullamento. La ricorrente contesta la realizzazione dell'infrazione, riproponendo essenzialmente gli argomenti rimasti inascoltati davanti alle precedenti istanze. In particolare, pretende che il CNL in parola non si applichi ai dipendenti che lavorano nell'ufficio di Chiasso, i quali - a differenza dei loro colleghi attivi nella sede di _____ - non svolgerebbero attività legate all'esercizio di un'agenzia di viaggio, ma si occuperebbero dell'attività principale della società, ovvero la consulenza, la gestione finanziaria e la contabilità per le società del Gruppo _____. Proprio per allineare l'iscrizione a registro di commercio alla situazione reale avrebbe peraltro proceduto in corso di causa alla modifica dello scopo societario e allo spostamento della sede sociale a Chiasso. E. All'accoglimento del gravame si oppongono sia il Consiglio di Stato che il Dipartimento, quest'ultimo con argomentazioni di cui si dirà, se necessario, in seguito. Considerato, in diritto 1. 1.1. La competenza di questo Tribunale è data dall'art. 9 cpv. 1 della legge d'applicazione della LDist e della legge federale concernente i provvedimenti in materia di lotta contro il lavoro nero dell'11 marzo 2008 (LLDist-LLN; RL 843.300). Il gravame in oggetto, tempestivo giusta l'art. 68 cpv. 1 della legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (LPAm; RL 165.100) e presentato da una persona (giuridica) senz'altro legittimata a ricorrere (art. 65 cpv. 1 LPAm), è pertanto ricevibile in ordine. 1.2. Il giudizio può essere emanato sulla base degli atti, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm). Ad una valutazione anticipata (cfr. DTF 141 I 60 consid. 3.3 e rimandi), le audizioni testimoniali sollecitate dalla ricorrente non appaiono infatti idonee ad apportare al Tribunale la conoscenza di ulteriori elementi rilevanti per l'esito della controversia. Per le stesse ragioni, immune da violazioni del diritto - segnatamente del diritto di essere sentito - è quindi anche il rifiuto del Governo di procedere a un tale atto istruttorio. 2. 2.1. 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'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), 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 già citata legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali, entrata in vigore il 1° luglio 2004. La LDist obbliga i datori di lavoro esteri che distaccano lavoratori in Svizzera nell'ambito di una prestazione di servizi transfrontaliera a rispettare le condizioni lavorative e salariali minime prescritte nelle leggi federali, nei contratti collettivi di lavoro di

obbligatorietà generale e nei contratti normali di lavoro ai sensi dell'articolo 360 a del codice delle obbligazioni del 30 marzo 1911 (CO; RS 220). Quest'ultima disposizione precisa infatti che, qualora in un ramo vengano ripetutamente e abusivamente offerti salari inferiori a quelli usuali e non esista un contratto collettivo di lavoro, possono essere stabiliti contratti normali di lavoro che prevedano salari minimi vincolanti. Questa misura vale per tutte le aziende del ramo interessato.

2.2. La LDist è stata modificata il 15 giugno 2012 (vedi n. I.2 della legge federale sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone del 15 giugno 2012; RU 2012 6703). Nella sua nuova versione, essa è stata denominata "legge federale concernente le misure collaterali per i lavoratori distaccati e il controllo dei salari minimi previsti nei contratti normali di lavoro". L'art. 1 cpv. 2 prima frase LDist disciplina ora 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'articolo 360 a CO. Tale disposizione, entrata in vigore il 1° gennaio 2013, si è resa necessaria in quanto le autorità cantonali non erano in grado di sanzionare i datori di lavoro che infrangevano le disposizioni sui salari minimi prescritte nei contratti normali di lavoro quando impiegavano lavoratori in Svizzera. La modifica legislativa consente ora di garantire la parità di trattamento tra i datori di lavoro svizzeri ed esteri. In precedenza, infatti, soltanto i datori di lavoro esteri potevano essere sanzionati in base alla LDist (cfr. Messaggio concernente la legge federale sull'adeguamento delle misure collaterali alla libera circolazione delle persone del 2 marzo 2012, FF 2012 3017, n. 1.2.2).

2.3. Allo scopo di disciplinare il settore delle agenzie di viaggio, il 22 settembre 2015 il Cantone Ticino ha adottato un contratto normale di lavoro (CNL), entrato in vigore il 1° gennaio 2016 per la durata di tre anni (cfr. BU 42/2015 del 25 settembre 2015 e art. 5). Tale contratto è applicabile a tutto il personale occupato nelle aziende di viaggio (art. 1 CNL). L'art. 2 CNL dispone in particolare che il salario orario minimo di base è di fr. 19.65, cui vanno aggiunte le indennità per le vacanze (8.33% per 4 settimane e 10.64% per 5 settimane) e per i giorni festivi (3.60% per 9 giorni). Questo salario - vincolante (cfr. art. 360 d cpv. 2 CO e FU 051/2015 del 30 giugno 2015) - è stato frattanto adeguato in base all'art. 3 CNL all'indice nazionale dei prezzi al consumo del mese di novembre 2017 (cfr. FU 3/2018 del 9 gennaio 2018); tale adeguamento, entrato in vigore il 1° gennaio 2018, non è comunque qui di rilievo.

2.4. L'art. 3 lett. d RLLDist-LNN precisa che l'UIL è competente per i controlli che la legislazione federale attribuisce alla Commissione tripartita per quanto riguarda le disposizioni di un contratto normale di lavoro sui salari minimi ai sensi dell'art. 360 a CO.

3. 3.1. Come accennato in narrativa, nell'ambito di un controllo volto ad accertare le condizioni lavorative e salariali nel settore delle agenzie di viaggio, l'8 agosto 2016 l'UIL ha richiesto alla ricorrente copia dei contratti di lavoro e delle buste paga del mese di luglio 2016 di tutti i dipendenti, nonché la distinta dei dipendenti debitamente compilata. Acquisiti tali dati, l'autorità cantonale ha riscontrato che l'insorgente non aveva rispettato il salario minimo prescritto dal CNL nei riguardi di 14 collaboratori (_____). In particolare, secondo gli accertamenti dell'UIL, i dipendenti, 13 dei quali impiegati al 100% nella misura di 40 ore settimanali e una al 75% nella misura di 30 ore settimanali, sarebbero stati retribuiti con fr. 37'198.96 lordi complessivi allorquando il minimo previsto dal CNL sarebbe stato di fr. 46'796.48 complessivi, con un ammanco pari a fr. 9'597.52 (- 20.51% in media). Sulla base di tali riscontri, l'UIL ha quindi inflitto alla ricorrente una multa di fr. 5'000.-, provvedimento che l'Esecutivo cantonale ha tutelato, ritenendolo adeguato alla gravità oggettiva dell'infrazione commessa e alla colpa della ricorrente.

3.2. L'insorgente

nega di avere disatteso i salari minimi prescritti, contestando l'assoggettamento al CNL dei 14 dipendenti in questione, attivi negli uffici di Chiasso, dove non si occuperebbero di attività tipiche di un'agenzia di viaggio, ma fornirebbero unicamente servizi amministrativi alle società del Gruppo _____, ciò che costituirebbe l'attività principale della società, come chiarito dalla modifica dell'iscrizione a RC intervenuta pendente causa. L'obiezione è destituita di qualsiasi fondamento. Anzitutto va premesso che, come correttamente rilevato dall'Esecutivo cantonale, di principio, determinante è la situazione al momento del controllo effettuato da parte dell'autorità competente (cfr. STA 52.2015.209 del 7 marzo 2016 consid. 3.2). Irrilevanti sono dunque i cambiamenti apportati in corso di procedura dall'insorgente a ragione, scopo e sede sociali. Va inoltre rilevato che il criterio decisivo per stabilire se un CNL trova applicazione (o, nel caso in cui entrino teoricamente in considerazione due CNL, per determinare quale di essi prevale) è la natura dell'attività caratteristica dell'azienda, cioè quella offerta effettivamente e in maniera preponderante sul mercato, ritenuto che eventuali attività accessorie che non possono essere chiaramente distinte da quella principale sono ininfluenti, anche se possono comportare personale e costi salariali maggiori (cfr., per analogia, DTF 139 III 165 consid. 4.2.3, 134 III 11 consid. 2.1; STF 4A_377/2009 del 25 novembre 2009 consid. 5.2; Gabriel Aubert, in: Commentaire romand, Code des obligations I, II ed., Basilea 2012, n. 19 seg. ad art. 357; Wolfgang Portmann/Roger Rudolph, in: Basler Kommentar, Obligationenrecht I, VI ed., Basilea 2015, n. 35 ad art. 357; Christian Bruchez, in: Jean-Philippe Dunand/Pascal Mahon [curatori], Commentaire du contrat de travail, Berna 2013, n. 74 seg. ad art. 356; cfr. pure, in quest'ultima opera, Eloi Jeannerat/ Pascal Mahon, n. 11 ad art. 359). In concreto, all'epoca del controllo l'attività caratteristica dell'allora _____ SA era senz'altro quella di agenzia di viaggio. Il sito internet della società la indicava infatti come "parte del Gruppo _____ Viaggi Turismo Spa, da sempre leader nel settore Business e Leisure Travel", rispettivamente quale "punto di riferimento nell'area del Ticino per clienti individuali e aziende che desiderano trascorrere una vacanza indimenticabile o un viaggio d'affari in tutta sicurezza" (cfr. doc. 9 allegato alla risposta dell'UIL al Governo). La ragione sociale del tempo non lasciava del resto spazio a dubbi quanto alla natura della società. Promozione, sviluppo e gestione di attività finalizzate al settore turistico, in particolare la creazione e la gestione di agenzie di viaggio, figuravano anche in primo piano nella descrizione dello scopo sociale, confermando così la vocazione originaria della società al momento della sua iscrizione nel registro di commercio (cfr. estratto RC). Pur non essendo decisiva (cfr., per analogia, DTF 139 III 165 consid. 3.1, 134 III 11 consid. 2.1; Christian Bruchez, op. cit., n. 74 ad art. 356), anche quest'ultima circostanza è quantomeno significativa. Vero è che anche l'erogazione di servizi amministrativi (in particolare il controllo di gestione, la gestione finanziaria e di tesoreria per società connesse con l'industria turistico alberghiera) figurava (seppur soltanto da ultimo) nella descrizione dello scopo sociale. Dagli atti emerge tuttavia che tale attività - svolta negli uffici di Chiasso e che, secondo la ricorrente, avrebbe occupato la maggior parte dei suoi dipendenti, costituendo così la sua attività principale (cfr. ricorso, pag. 2) - era (ed è) effettuata, se non anche per l'allora _____ SA, in ogni caso a favore di altre società del Gruppo _____, come riconosce la stessa insorgente (cfr. ricorso, pag. 7 nonché doc. B e C). Gruppo che, stando alle indicazioni fornite sulla sua pagina web, coordina oltre 20 società e che da oltre 65 anni "è leader italiano nel mondo dei viaggi" (cfr. _____). Sta di fatto, quindi, che i predetti dipendenti fornivano (e continuano a farlo) servizi amministrativi a società legate al settore del turismo, segnatamente ad agenzie di viaggio: la loro attività, che non può essere considerata indipendente da quella di queste

ultime ma ne costituisce semmai parte integrante, è dunque soggetta al CNL di categoria. Come correttamente rilevato dall'UIL (cfr. replica al Consiglio di Stato, pag. 3), in caso contrario, il CNL potrebbe facilmente essere eluso dislocando in una sede separata determinate incombenze amministrative di un'agenzia. Nella presente fattispecie, la connessione con l'attività di un'agenzia di viaggio è peraltro ulteriormente corroborata dai contratti di fornitura di servizi prodotti in questa sede (sub doc. B), dai quali, a mente del ricorrente, emergerebbe la natura dell'attività svolta negli uffici di Chiasso. In effetti, diversamente da quanto sostenuto nel gravame (cfr. pag. 7), i citati accordi non dimostrano affatto che tale attività nulla ha a che vedere con quella di un'agenzia di viaggio: al contrario da un loro esame si può dedurre che i dipendenti impiegati negli uffici di Chiasso si occupavano, tra le altre cose, della fatturazione, della gestione di incassi, pagamenti e rimborsi, come pure della spedizione dei documenti (cfr. doc. B1/B2 e B6/B7), rispettivamente dello sviluppo commerciale (in particolare nel settore delle agenzie di viaggio), della supervisione e del controllo delle procedure operative e dei contratti con clienti e fornitori (cfr. doc. B4), cioè di attività tipiche di un'agenzia di viaggio. Del resto, le premesse dei sopramenzionati contratti danno atto che l'allora _____ SA era una società "che svolge, tra le altre, funzioni di promozione, sviluppo, gestione e supporto delle attività di società operanti nel settore dei viaggi e turismo". Ciò che essenzialmente emerge peraltro anche dalle iniziali dichiarazioni di alcune dipendenti (cfr., in particolare, verbale _____, osservazioni, pag. 2), che a giusta ragione le precedenti autorità non hanno completamente ignorato, ma che qui, alla luce di tutto quanto esposto, non sono comunque decisive. Invano la ricorrente si dilunga quindi su tale aspetto. Ne discende che l'allora _____ SA va senz'altro qualificata come agenzia di viaggio. Alla medesima conclusione si perverrebbe peraltro quand'anche si volesse tener conto dei cambiamenti apportati in corso di procedura a ragione, scopo e sede sociali, atteso che la vocazione turistica della società rimane preponderante, come confermato dalla pagina internet di RI 1, in cui la ricorrente, oltre a proporre svariate offerte di vacanza, ancora oggi si definisce il punto di riferimento in Ticino per l'organizzazione di viaggi d'affari o di piacere. Dal momento che il CNL si applica a tutto il personale impiegato nelle agenzie di viaggio (cfr. art. 1), a prescindere dalla funzione ricoperta e dall'attività effettivamente svolta (cfr., per analogia, DTF 134 III 11 consid. 2.1; Christian Bruchez, op. cit., n. 72 ad art. 356), si deve concludere che esso era in ogni caso vincolante anche per i 14 dipendenti attivi negli uffici di Chiasso. Tanto più che essi eseguivano, come visto, attività ben rientranti in quelle di un'agenzia di viaggio. Non avendo l'insorgente rispettato i minimi salariali prescritti dal CNL in parola - ciò che nessuno contesta -, la materialità dell'infrazione risulta quindi sicuramente data. 4. Appurata la realizzazione dell'infrazione, resta ora da verificare l'entità della sanzione inflitta alla ricorrente. 4.1. Giusta l'art. 9 cpv. 2 lett. c LDist (nella versione vigente al momento dei fatti), l'autorità cantonale competente può, per infrazioni alle disposizioni sui salari minimi prescritte in un contratto normale di lavoro ai sensi dell'art. 360 a CO commesse da datori di lavoro che impiegano lavoratori in Svizzera, pronunciare una multa amministrativa sino a fr. 5'000.-; è applicabile l'art. 7 della legge federale sul diritto penale amministrativo del 22 marzo 1974 (DPA; RS 313.0). 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. L'art. 7 cpv. 1 DPA sancisce che, se la multa applicabile non supera i fr. 5'000.- e se la determinazione delle

persone punibili secondo l'art. 6 DPA esige provvedimenti d'inchiesta sproporzionati all'entità della pena, si può prescindere da un procedimento contro dette persone e, in loro vece, condannare al pagamento della multa la persona giuridica, la società in nome collettivo o in accomandita o la ditta individuale. 4.2. 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). 4.3. In concreto, la multa di fr. 5'000.- inflitta alla ricorrente appare tutto sommato correttamente commisurata alle circostanze oggettive e soggettive che caratterizzano il caso di specie e merita dunque tutela. Da un lato, come correttamente rilevato dal Governo, la violazione della legge da parte dell'insorgente non va certo sottovalutata, dal momento che riguarda ben 14 collaboratori, che nel periodo considerato sono stati retribuiti con uno stipendio che presentava una differenza media - considerevole - del 20.51% rispetto al minimo previsto dal CNL, ritenuto che in cinque casi lo scarto individuale ha raggiunto il 33.15% e in altri cinque il 20.42%. Non risulta peraltro che la differenza di salario sia stata successivamente corrisposta ai dipendenti, i quali hanno dunque subito un danno economico. Neppure giova alla ricorrente l'aver continuato a negare, ancora in questa sede, gli addebiti mossi nei suoi confronti, dimostrando così di non avere preso coscienza del suo errore. D'altro canto, va tenuto conto del fatto che l'infrazione, così come accertata dall'autorità di prime cure, è stata commessa sull'arco di un solo mese e che l'interessata risulta, quanto meno dagli atti, incensurata. In queste circostanze, la multa di fr. 5'000.- inflitta alla ricorrente va pertanto confermata. Oltre che essere contenuta nei limiti concessi dalla legge, tale sanzione 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. 5. 5.1. Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso dev'essere respinto. 5.2. Dato l'esito, la tassa di giustizia (art. 47 cpv. 1 LPAm) è posta a carico dell'insorgente, secondo soccombenza. Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia e le spese, per complessivi fr. 1'500.-, già anticipate dall'insorgente, rimangono 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 II
presidente
La vicecancelliera

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