

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 186/2017

Sentenza del 1° settembre 2017

I Corte di diritto sociale

Composizione
Giudici federali Maillard, Presidente,
Heine, Viscione,
Cancelliere Bernasconi.

Partecipanti al procedimento
A._____, patrocinato dall'avv. Patrick Untersee,
ricorrente,

contro

Cassa Disoccupazione UNIA,
Piazza Giuseppe Buffi 6, 6500 Bellinzona,
opponente.

Oggetto
Assicurazione contro la disoccupazione (residenza in Svizzera),

ricorso contro il giudizio del Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino del 6 febbraio 2017.

Fatti:

A.

La Cassa di disoccupazione UNIA con decisione dell'11 maggio 2016, confermata su opposizione il 27 luglio 2016, ha negato ad A._____, nato nel 1993, il diritto a beneficiare di indennità di disoccupazione, poiché non è stata ritenuta adempiuta l'esigenza della residenza in Svizzera. L'amministrazione ha fondato la sua decisione sul verbale di audizione dell'assicurato, il quale aveva affermato di possedere un appartamento di 2.5 locali, di condividere l'appartamento con il fratello, di possedere un veicolo, senza aver provveduto allo sdoganamento, e di essere rientrato nei fine settimana in Italia, ove risiedono i genitori, puntualizzando che la situazione è rimasta invariata durante la disoccupazione.

B.

Il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino ha respinto con giudizio del 6 febbraio 2017 il ricorso contro la decisione su opposizione.

C.

A._____ presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale con cui chiede in via principale la riforma del giudizio cantonale nel senso di stabilire la residenza stabile in Svizzera e conseguentemente il versamento delle indennità di disoccupazione dal 1° aprile 2016. In via subordinata postula il riconoscimento dello statuto di falso frontaliere con la possibilità di optare tra i sistemi svizzero e italiano. In via ancor più subordinata conclude per il rinvio della causa alla Corte cantonale.

Non è stato ordinato uno scambio di scritti.

Diritto:

1.

1.1. Il ricorso in materia di diritto pubblico può essere presentato per violazione del diritto, così come

stabilito dagli art. 95 e 96 LTF. Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto (art. 106 cpv. 1 LTF; cfr. tuttavia l'eccezione del cpv. 2), non essendo vincolato né dagli argomenti sollevati nel ricorso né dai motivi addotti dall'autorità precedente. Il Tribunale federale fonda la sua sentenza sui fatti accertati dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Può scostarsi da questo accertamento solo qualora esso sia avvenuto in modo manifestamente inesatto, ovvero arbitrario (DTF 134 V 53 consid. 4.3 pag. 62), oppure in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF (art. 105 cpv. 2 LTF). Salvo i casi in cui tale inesattezza sia lampante, la parte ricorrente che intende contestare i fatti accertati dall'autorità inferiore deve spiegare, in maniera circostanziata, per quale motivo ritiene che le condizioni di una delle eccezioni previste dall'art. 105 cpv. 2 LTF sarebbero realizzate (cfr. DTF 134 I 65 consid. 1.5 pag. 68 con riferimento).

1.2. In tale contesto, la valutazione di eventi ipotetici, quand'anche dovessero in parte confluire in considerazioni tratte dall'esperienza generale della vita, è una questione di fatto se poggia su un apprezzamento delle prove (DTF 115 II 440 consid. 5b pag. 448). Allo stesso modo costituisce una questione di fatto l'accertamento riguardante fatti interni o mentali, come ad esempio l'accertamento relativo a che cosa volesse, sapesse, intendesse compiere, o volesse prendere in considerazione una determinata persona (DTF 140 III 86 consid. 4.1 pag. 91; 139 V 316 consid. 3.1 pag. 322; 138 III 411 consid. 3.4 pag. 414). È per contro una questione di diritto - e quindi esaminabile di principio liberamente dal Tribunale federale - l'applicazione dei criteri legali e giurisprudenziali. Quando però concorrono circostanze locali meglio conosciute e valutate dalle autorità cantonali, il Tribunale federale si impone un certo riserbo e si astiene dall'interferire in questioni di spiccato apprezzamento (DTF 119 la 362 consid. 3a pag. 366; 114 la 335 consid. 7c pag. 404; cfr. anche sentenza 1C 278/2016 del 14 novembre 2016 consid. 6.3). Benché l'applicazione del diritto sia esaminata con pieno potere d'esame, giova comunque ancora ribadire che la sussunzione giuridica si fonda su accertamenti di fatto di principio vincolanti per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF; consid. 1).

2.

2.1. Il Tribunale cantonale delle assicurazioni, posto che i documenti presenti nel fascicolo fossero sufficienti per emanare un giudizio, ha rifiutato di procedere all'audizione personale del ricorrente. La Corte cantonale ha riferito che l'assunzione di ulteriori prove non avrebbe permesso, in base a un apprezzamento anticipato delle prove, di portare nuovi elementi concreti ai fini della risoluzione della controversia.

2.2. Il ricorrente ritiene di essere vittima di una violazione degli art. 6 § 1 CEDU e 29 cpv. 2 Cost. Censura l'assenza di coinvolgimento nell'assunzione delle prove e ritiene come la propria audizione fosse più che giustificata, essendo l'accertamento fattuale stato fondato unicamente su di un formulario compilato dal ricorrente senza troppa premura.

2.3. Nella misura in cui il ricorrente critica la mancata indizione da parte della Corte cantonale di un pubblico dibattimento e ravvede una violazione dell'art. 6 § 1 CEDU, il ricorso è volto all'insuccesso. Per giurisprudenza invalsa, è necessario che il ricorrente in sede cantonale chieda esplicitamente e in maniera chiara l'indizione di un pubblico dibattimento (DTF 136 I 279 consid. 1 pag. 281 con riferimenti). Nel suo ricorso al Tribunale delle assicurazioni, il ricorrente, contrariamente a quanto pretende dinanzi al Tribunale federale, non ha chiesto alcun dibattimento. Egli si è limitato a chiedere successivamente - esclusivamente nell'ambito di una richiesta di prove (da ultimo sentenza 8C 723/2016 del 30 marzo 2017 consid. 3.2) - il proprio interrogatorio, senza tuttavia pretendere, per lo meno in maniera concludente, l'indizione di un pubblico dibattimento per esprimere il proprio punto di vista sulla controversia (cfr. anche sentenza 8C 390/2012 del 10 ottobre 2012 consid. 2.3 e 3). La richiesta di un pubblico dibattimento in sede cantonale dinanzi al Tribunale federale è pertanto tardiva e non può trovare accoglimento. Per il resto, le censure generiche, che si confondono con l'apprezzamento delle prove operato dalla Corte cantonale, si confondono senza una portata propria con le critiche di merito.

3.

Oggetto del contendere è se il Tribunale cantonale delle assicurazioni abbia negato a ragione il versamento di indennità di disoccupazione sia in base al diritto federale (consid. 4-5) sia per quello internazionale (consid. 6-7).

4.

4.1. Il Tribunale cantonale delle assicurazioni, dopo aver esposto lungamente la giurisprudenza federale e propria, alla luce delle varie prove al fascicolo ha accertato che il ricorrente era nato a Lugano, ma all'età di tre anni si è trasferito con la madre e i fratelli in Italia. In Svizzera era attivo come falegname, era iscritto all'anagrafe degli italiani residenti all'estero e mentre lavorava risiedeva in locazione a Lugano in un appartamento di 2.5 locali con il fratello. Le spese dell'abitazione erano divise fra il ricorrente, suo fratello e i genitori. La Corte cantonale ha altresì stabilito, fondandosi sulle dichiarazioni del ricorrente, che egli era in possesso di un veicolo, il quale non era ancora stato sdoganato. I giudici ticinesi hanno inoltre accertato che il ricorrente rientrava nel fine settimana in Italia, il suo profilo facebook indicava il proprio domicilio in Italia ed era vicepresidente di un'associazione sportiva come anche era tesserato a una federazione italiana. La Corte cantonale ha concluso per dimostrato il centro delle relazioni professionali in Svizzera, ma non quello delle relazioni personali, essendo in Italia, aspetto necessario per adempiere la condizione dell'art. 8 cpv. 1 lett. c LADI.

4.2. Il ricorrente sostiene che la Corte cantonale doveva necessariamente confermare una residenza in Svizzera ai sensi della LADI. Egli ricorda di aver terminato completamente una formazione professionale in Svizzera (certificato federale di capacità come falegname), dove ha lavorato globalmente per cinque anni, di essersi adoperato per una seconda lingua nazionale e di abitare stabilmente a Lugano. Contesta la valenza data dalla Corte cantonale al profilo facebook e alle frequentazioni in Italia. Per queste ultime, egli conclude che si vorrebbe quasi punire la circostanza di aver mantenuto relazioni con i propri amici d'infanzia. L'assicurato sottolinea come il Cantone Ticino sia a priori una regione di frontiera e occorre considerare che una persona giovane dispone di una grande mobilità. Del resto, solo integrandosi nel mondo del lavoro elvetico, potrebbe integrarsi nel paese. Il ricorrente osserva inoltre di spendere l'integralità del salario in Svizzera. Ritiene inoltre arbitraria l'accezione data dal Tribunale delle assicurazioni alla risposta "nel weekend" sulla presenze in Italia, ciò che non significa "ogni weekend". In definitiva, il ricorrente ritiene la residenza in Svizzera manifestamente adempiuta.

5.

5.1. L'assicurato ha diritto all'indennità di disoccupazione, se, fra l'altro, risiede in Svizzera (art. 8 cpv. 1 lett. c LADI). In deroga all'art. 13 LPGa, il quale disciplina il domicilio e la dimora abituale, gli stranieri senza permesso di domicilio sono considerati residenti in Svizzera, fintanto che vi dimorano in virtù di un permesso di dimora per l'esercizio di un'attività lucrativa o in virtù di un permesso stagionale (art. 12 LPGa). Questo concetto di residenza, basato sul principio del divieto di esportazione di prestazioni, vuole una residenza effettiva in Svizzera, così come l'intenzione di conservarla durante un certo periodo e di farne, durante questo tempo, il centro delle proprie relazioni personali. In tal senso, la presenza di sole relazioni professionali, ancorché molto intense, con la Svizzera non sono sufficienti. La nozione di residenza secondo la LADI ha un carattere autonomo e si distingue sia dal domicilio civile (art. 13 cpv. 1 LPGa e 23 CC) sia dalla dimora abituale (art. 13 cpv. 2 LPGa) sia ancora dal domicilio secondo la legislazione sugli stranieri (DTF 125 V 465 consid. 2a pag. 466 seg.). Determinanti ai fini del giudizio sono gli aspetti oggettivi e non quelli soggettivi, segnatamente l'intenzione della persona assicurata (sentenza 8C 60/2016 del 9 agosto 2016 consid. 2.4.2).

5.2. Il presupposto della residenza in Svizzera non può essere ammesso o negato a priori o stabilito in maniera astratta, ma può essere data una risposta unicamente prendendo in considerazione le prove e le circostanze del singolo caso (cfr. DTF 142 V 590 consid. 5.2 pag. 595). Il ricorrente se non in maniera generica non dimostra l'insostenibilità (consid. 1.1) degli accertamenti della Corte cantonale. Si duole unicamente del peso dato asseritamente ad alcune prove. L'assicurato in realtà tenta impropriamente di dare una propria visione agli accertamenti svolti dai giudici ticinesi, i quali hanno valutato il caso alla luce di tutti gli elementi nel fascicolo. Invano, il ricorrente potrebbe pretendere che il Tribunale delle assicurazioni si sia fondato unicamente sull'estratto del profilo facebook o estrapolando singoli frasi. Egli poi pare dimenticare che per prassi invalsa il giudice deve dare più peso alle prime dichiarazioni, le quali sono espresse in generale in un momento in cui la persona interessata non è ancora cosciente delle conseguenze giuridiche (cosiddette dichiarazioni della prima ora; DTF 142 V 590 consid. 5.2 pag. 594 seg.). Resta in definitiva solo da valutare se dagli accertamenti dei giudici di merito si possa negare il presupposto della residenza in Svizzera.

5.3. Il ricorrente ancora in sede federale si limita a mettere in luce aspetti della sua vita professionale (formazione), anziché porre l'accento sulle proprie relazioni personali in Svizzera. È vero, il ricorrente

condivide un appartamento a Lugano con il fratello. Tuttavia, per sua stessa dichiarazione le spese sono infatti assunte in parte dalla famiglia, che risiede in Italia (sull'importanza del luogo di dimora della propria famiglia; sentenza 8C 777/2010 del 20 giugno 2011 consid. 3.3). La medesima abitazione è condivisa con suo fratello (in caso di concubinato si veda sentenza 8C 203/2013 del 23 aprile 2014 consid. 2.2). Inoltre, il ricorrente è attivo in società sportive oltreconfine, come anche ivi frequenta alcune amicizie. In tale ottica, anche il profilo facebook può essere considerato fra gli elementi di valutazione. Alla luce di questi elementi, il Tribunale cantonale delle assicurazioni non ha però violato il diritto federale. Diversamente dall'opinione del ricorrente, la vicinanza alla frontiera, specialmente nel Sottoceneri, e la grande mobilità non possono essere viste come una sorta di espediente e non possono portare a voler ammettere più facilmente una residenza in Svizzera. Al contrario, queste circostanze

inducono tutt'al più a un maggior rigore nell'applicazione della normativa, al fine di sincerarsi veramente che l'assicurato abbia il centro delle sue relazioni personali in Svizzera. La conoscenza di un'altra lingua nazionale non è decisiva se non in relazione con altri spiccati elementi personali, trattandosi di lingue parlate non soltanto in Svizzera (cfr. sentenza 8C 723/2012 dell'11 dicembre 2012 consid. 4.3). Del resto, il ricorrente non ha mai preteso di avere altra residenza in Svizzera al di fuori di Lugano, ove la lingua ufficiale è quella italiana. Le critiche ricorsuali pertanto sotto questo profilo sono infondate.

6.

6.1. Declinando un diritto alle prestazioni in base al diritto federale, il Tribunale delle assicurazioni si è chiesto, se l'assicurato potesse fondare le proprie pretese su disposizioni del diritto internazionale. Richiamato l'art. 11 del Regolamento (CE) n. 883/2004, la Corte cantonale ha ricordato come la persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro sia soggetta alla legislazione di tale Stato membro. Regole differenti sono però previste per i frontalieri, il cui concetto è previsto all'art. 1 lett. f del Regolamento (CE) n. 883/2004. Soltanto chi si trova in disoccupazione parziale o accidentale beneficia delle prestazioni dello Stato membro competente. Per contro, chi è in disoccupazione completa deve chiedere le prestazioni nello Stato di residenza. In definitiva, i giudici ticinesi hanno negato che il ricorrente potesse fondarsi sul concetto di frontaliere atipico, il quale avrebbe permesso di concedere le indennità di disoccupazione, alla condizione di disporre di sufficienti legami professionali e personali.

6.2. Il ricorrente ritiene che debba essergli riconosciuto un altro statuto di frontaliere. Contesta ancora l'entità dei rientri il fine settimana in Italia. A sostegno delle sue tesi, l'assicurato richiama due giudizi del Tribunale delle assicurazioni riguardanti alcuni operai del cantiere Alptransit (38.2015.17 del 23 novembre 2015 e 38.2015.30 del 20 novembre 2015). La prassi della Corte cantonale dimostrerebbe che il ricorrente debba beneficiare di tale statuto, anche perché questi assicurati rientravano in Italia con una certa ricorrenza nei fine settimana e nelle vacanze.

7.

7.1. L'applicazione delle disposizioni di cui all'Accordo concluso il 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone non è contestata (ALC; RS 0.142.112.681), in modo particolare la presa in considerazione dei regolamenti a cui rinvia l'allegato II. Fra queste normative, si annoverano il Regolamento (CE) n. 883/2004 del 29 aprile 2004, modificato dal Regolamento (CE) n. 988/2009 del 16 settembre 2009 (RS 0.831.109.268.1; di seguito Regolamento n. 883/2004) e dal Regolamento (CE) n. 987/2009 del 16 settembre 2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (RS 0.831.109.268.11; di seguito Regolamento n. 987/2009). Questi due regolamenti sono in vigore per la Svizzera dal 1° aprile 2012. Il Regolamento (CE) n. 883/2004 è stato ulteriormente modificato dal Regolamento (CE) n. 465/2012 del 22 maggio 2012, ripreso dalla Svizzera dal 1° gennaio 2015 (DTF 142 V 590 consid. 4.1 pag. 592).

7.2. Di massima, lo Stato competente per il versamento di prestazioni di disoccupazione è quello dell'ultimo posto lavoro, conformemente al principio della *lex loci laboris*, ossia comporta l'assoggettamento del lavoratore al sistema di sicurezza sociale dello Stato membro, ove esercitava la sua attività lucrativa (art. 11 par. 3 lett. a e 61 par. 2 del Regolamento n. 883/2004). Regole particolari sono previste all'art. 65 del Regolamento n. 883/2004 per i "disoccupati che risiedevano in uno Stato membro diverso dallo Stato competente" (DTF 142 V 590 consid. 4.2 pag. 592 seg.).

7.3. Fondandosi su questo sistema, la persona che si trova in disoccupazione completa beneficia delle prestazioni dello Stato di residenza come se fosse stato assoggettato alla legislazione di questo Stato durante il proprio ultimo impiego. L'interessato a titolo supplementare può comunque porsi a disposizione degli uffici del lavoro dello Stato membro nel quale ha esercitato la sua ultima attività (art. 65 par. 2 e 5 lett. a del Regolamento n. 883/2004). Questa facoltà (e non un obbligo), che esclude il versamento di prestazioni in denaro, permette al lavoratore frontaliere di ottenere un aiuto in più al collocamento (DTF 142 V 590 consid. 4.3 pag. 593 seg.; sentenza dell'11 aprile 2013 Corte di giustizia dell'Unione europea C-443/11 Jeltens e.a., punti 31 e 32).

7.4. Per "lavoratore frontaliere" si intende per contro qualsiasi persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro e che risiede in un altro Stato membro, nel quale ritorna in linea di massima ogni giorno o almeno una volta la settimana (art. 1 lett. f del Regolamento n. 883/2004).

7.5. Nella misura in cui è prevista la residenza come criterio di collegamento per determinare la normativa applicabile, non si può ammettere contemporaneamente la residenza in più Stati (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 maggio 2013 C-589/10 Wencel punto 48). Quando la situazione giuridica di una persona può essere collegata alla normativa di più Stati, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sottolineato che la nozione di Stato membro nel quale una persona risiede si riferisce allo Stato in cui quest'ultima risiede abitualmente ed in cui si trova altresì il centro principale dei suoi interessi (sentenza C-589/10 punto 49). Secondo la Corte di giustizia l'elenco dei criteri da prendere in considerazione nel determinare il luogo di residenza abituale di una persona sarebbe stato codificato nell'art. 11 paragrafo 1 del Regolamento n. 987/2009 (cfr. DTF 142 V 590 consid. 6.1 pag. 595). Fra questi si annoverano segnatamente la durata e la continuità della presenza sul territorio degli Stati interessati o la situazione familiare o i legami familiari (sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'11 settembre 2014 C-394/13 Ministerstvo práce a sociálních věcí punto 34), e riflette l'esigenza della determinazione di un luogo di residenza unico (sentenza C-589/10 punto 50). Il "termine" di residenza costituisce una nozione autonoma e propria del diritto comunitario europeo (sentenza C-394/13 punto 26).

7.6. Anche considerando i criteri del diritto europeo, il ricorrente non potrebbe fondare una residenza in Svizzera. Il richiamo a precedenti giudizi del Tribunale cantonale delle assicurazioni non hanno alcuna portata, dal momento che tali pronunce sono rimaste incontestate e che nel frattempo, come indicato dalla Corte cantonale, sono stati resi altri giudizi che negavano la residenza in Svizzera. Del resto, il ricorrente nemmeno invoca a ragione una violazione del principio della parità di trattamento fra il suo e quei casi. Come si è già visto (consid. 5.3), la Corte cantonale ha emanato il suo giudizio considerando tutti i fatti oggettivi del caso, che collimano anche con i criteri di cui all'art. 11 paragrafo 1 del Regolamento n. 987/2009. Nella misura in cui l'assicurato si concentra sull'apprezzamento dei giudici ticinesi alla risposta alla domanda sulla frequenza di rientro in Italia "nel weekend", egli non ne dimostra la manifesta infondatezza, ma semplicemente oppone impropriamente la sua opinione a quella dei giudici cantonali (cfr. sul grande potere discrezionale di cui fruisce il giudice di merito in ambito di apprezzamento delle prove: DTF 137 I 58 consid. 4.1.2 pag. 62; 134 V 53 consid. 4.3 pag. 62 e rinvii).

Questo per non nascondere che l'accezione data dal ricorrente è oltretutto poco credibile. Infatti, a una domanda sufficientemente circostanziata, ci si attende una risposta altrettanto precisa. Ad ogni modo, indipendentemente dalla risposta a quella domanda, alla luce di tutti gli elementi oggettivi di questo caso concreto, non si sarebbe potuto oggettivamente concludere nel senso auspicato dal ricorrente.

7.7. Il ricorso non è destinato a miglior sorte nemmeno quando il ricorrente contesta lo statuto di vero frontaliere concluso dal Tribunale cantonale delle assicurazioni. Quand'anche dovesse essere considerato falso frontaliere non potrebbe trarre alcun vantaggio al riguardo. Dall'art. 65 comma 2 terza frase del Regolamento n. 883/2004 alla persona che si trova in disoccupazione, la quale non è frontaliere ("falso frontaliere"; "unechter Grenzgänger"), a cui ancora è permesso un diritto di opzione, il ricorrente non può far derivare alcunché, siccome, come è anche stato ampiamente dimostrato dalla Corte cantonale (consid. 5.2, 5.3 e 7.6), non ha rinunciato a un rientro nel suo paese di residenza (sentenza citata 8C 60/2016 consid. 4.2.2 con riferimenti). Perfino il riconoscimento dello statuto di frontaliere vero atipico (DTF 133 V 169) non sarebbe di soccorso alle pretese ricorsuali, poiché questa costruzione giurisprudenziale resa in applicazione del Regolamento (CE) n. 1408/71 è stata abbandonata dalla stessa Corte di giustizia dall'entrata in vigore del Regolamento n. 883/2004 (DTF 142 V 590 consid. 6.4 pag. 597; cfr. già sentenza 8C 592/2015 del 23 novembre 2015 consid.

4; sentenza C-443/11; THOMAS NUSSBAUMER, Arbeitslosenversicherung, in: Soziale Sicherheit, SBVR, Volume XIV, 2016, Nota marginale 997, pag. 2573 con riferimenti).

8.

Ne segue che il ricorso deve essere respinto. Le spese, fissate secondo la tariffa sociale (art. 65 cpv. 4 lett. a LTF), seguono la soccombenza (art. 66 cpv. 1 LTF). Non si giustifica un'ulteriore riduzione delle spese, come richiesto dal ricorrente, a fronte dell'emanazione di una sentenza finale completa e della circostanza che gli oneri si situano a metà della forchetta edittale.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese giudiziarie di fr. 500.- sono poste a carico del ricorrente.

3.

Comunicazione alle parti, al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino e alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

Lucerna, 1° settembre 2017

In nome della I Corte di diritto sociale
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Maillard

Il Cancelliere: Bernasconi