Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Corte delle assicurazioni sociali
del Tribunale federale

Causa
{T 7}
C 221/02

Sentenza del 4 agosto 2003
IIIa Camera

Composizione
Giudici federali Borella, Presidente, Lustenberger e Kernen; Grisanti, cancelliere

Parti
Segretariato di Stato dell'economia, Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione, Effingerstrasse 31, 3003 Berna, ricorrente,

contro

S._____, opponente, rappresentata dall'Organizzazione Cristiano-Sociale Ticinese, OCST, Via Lavizzari 2, 6601 Locarno,

Istanza precedente
Tribunale cantonale delle assicurazioni, Lugano

(Giudizio del 5 agosto 2002)

Fatti:
A.
Mediante decisione del 21 marzo 2002 l'Ufficio del lavoro del Cantone Ticino, ora Sezione del lavoro, ha sospeso per la durata di trentacinque giorni con effetto dal 1°gennaio 2002 il diritto all'indennità di disoccupazione di S._____, nata nel 1941, per avere disdetto il rapporto di lavoro che la legava al Municipio di X._____ senza essersi previamente assicurata un altro impiego.
B.
S._____, patrocinata dall'Organizzazione Cristiano-Sociale Ticinese (OCST), si è aggravata al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino, al quale, pur senza contestare il principio della sanzione, ha chiesto una riduzione della sospensione inflittale in ragione del fatto che essa si sarebbe licenziata per "favorire l'assunzione di altri due giovani (un giovane lavoratore e un apprendista) che altrimenti sarebbero rimasti probabilmente a carico dell'assicurazione disoccupazione e non avrebbero potuto iniziare la loro carriera lavorativa".

Con pronuncia 5 agosto 2002, la Corte cantonale ha accolto il gravame e riformato la decisione querelata riducendo la sospensione a venti giorni in considerazione dei motivi addotti dall'assicurata come pure del fatto che essa, essendosi adoperata per la ricerca di un nuovo impiego, il 24 gennaio 2002 ha iniziato un'attività a tempo parziale (20-30 ore mensili) sempre presso il Comune di X._____ con il compito di "introdurre le giovani forze appena assunte".
C.
Il Segretariato di Stato dell'economia (seco) interpone ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale delle assicurazioni. Facendo notare che l'assicurata avrebbe potuto tranquillamente proseguire la propria attività - iniziata trent'anni fa - fino al pensionamento e opponendosi ad un'assunzione, a carico dell'assicurazione

contro la disoccupazione, delle conseguenze di una scelta personale (anche se lodevole), il Segretariato ricorrente postula l'annullamento del giudizio cantonale.

S._____, sempre rappresentata dal'OCST propone la reiezione del gravame, mentre la Sezione cantonale del lavoro ha rinunciato a determinarsi.

Diritto:
1.
1.1 Oggetto del contendere è la questione di sapere se a ragione i primi giudici abbiano, in considerazione delle circostanze del caso, ridotto la sospensione del diritto all'indennità di disoccupazione di S._____ da trentacinque giorni, come stabilito dall'amministrazione, a venti giorni, ravvisando nel comportamento dell'assicurata un caso di colpa mediamente grave anziché grave. Per contro non più controverso è il principio stesso della sospensione, atteso che, come peraltro riconosciuto anche dall'interessata, in assenza di motivi che rendessero ragionevolmente inesigibile il proseguimento del rapporto di lavoro, l'occupazione svolta da S._____ è giustamente stata ritenuta senz'altro adeguata.
1.2 Nella misura in cui la procedura di ricorso concerne l'assegnazione o il rifiuto di prestazioni assicurative, l'ambito del potere cognitivo del Tribunale federale delle assicurazioni non è limitato all'esame della violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, ma si estende anche all'esame dell'adeguatezza della decisione impugnata; la Corte in tal caso non è vincolata dall'accertamento di fatto operato dai primi giudici e può scostarsi dalle conclusioni delle parti, a loro vantaggio o pregiudizio (art. 132 OG).
1.3 Pur essendo entrata in vigore il 1°gennaio 2003, la legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) del 6 ottobre 2000 non risulta applicabile in concreto, il giudice delle assicurazioni sociali non potendo tenere conto di modifiche di legge e di fatto subentrate successivamente al momento determinante della decisione amministrativa in lite (DTF 127 V 467 consid. 1, 121 V 366 consid. 1b).
1.4 Nei considerandi dell'impugnata pronuncia, cui si rinvia, l'autorità giudiziaria cantonale ha già diffusamente esposto le norme legali disciplinanti la materia, rammentando in particolare come l'assicurato sia, fra l'altro, sospeso dal diritto all'indennità se è disoccupato per colpa propria (art. 30 cpv. 1 lett. a LADI), come questa ipotesi si avveri segnatamente se egli ha disdetto il rapporto di lavoro senza essersi previamente garantito un'altra occupazione, a meno che non si potesse ragionevolmente esigere che conservasse il precedente posto di lavoro (art. 44 cpv. 1 lett. b), come, secondo l'art. 45 cpv. 2 OADI, la sospensione del diritto all'indennità sia di 1-15 giorni in caso di colpa lieve (lett. a), di 16-30 giorni in caso di colpa mediamente grave (lett. b) e di 31-60 giorni in caso di colpa grave, e, infine, come, per l'art. 45 cpv. 3 OADI, la colpa sia in particolare da ritenere grave se l'assicurato ha abbandonato senza valido motivo un impiego idoneo senza garanzia di uno nuovo.
2.
2.1 Come ha già avuto modo di affermare a più riprese questa Corte, nei casi di sospensione di cui all'art. 44 cpv. 1 lett. b OADI, l'art. 45 cpv. 3 OADI rappresenta unicamente una regola dalla quale amministrazione e giudice delle assicurazioni possono dipartirsi laddove le circostanze particolari del caso lo giustifichino (DLA 2000 no. 8 pag. 38). E' infatti riconosciuto che in quest'ambito, generalmente, le circostanze concomitanti rivestono un'importanza maggiore per la valutazione della colpa che non per esempio nel contesto del rifiuto di un'occupazione adeguata assegnata (art. 30 cpv. 1 lett. d LADI), dove i fatti e la gravità della colpa sono, di norma, chiaramente stabiliti. Ne discende che il potere di apprezzamento dell'una e dell'altro non è vincolato alla durata minima di sospensione fissata per i casi di colpa grave. Così, l'amministrazione, come pure il giudice, hanno la possibilità di infliggere una sanzione meno severa (DLA 2000 no. 8 pag. 42 consid. 2c). Ciò nondimeno, il giudice delle assicurazioni sociali non sostituirà senza validi motivi il proprio apprezzamento a quello dell'amministrazione (DLA 1998 no. 10 pag. 52 consid. 2).
2.2 Anche nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione, così come negli altri ambiti delle assicurazioni sociali, all'assicurato incombe l'obbligo di ridurre il danno (DTF 125 V 199 consid. 6b; Stauffer, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Sozialversicherungsrecht, Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzentschädigung, 2a ed., Zurigo 1998, pag. 48). La violazione di questo obbligo viene sanzionata per evitare l'ottenimento abusivo di prestazioni da parte dell'assicurazione contro la disoccupazione (DLA 1998 no. 34 pag. 187 consid. 2b e riferimenti). Con lo strumento della sospensione, quale sanzione amministrativa e non penale (DLA 1993/1994 no. 3 pag. 22 consid. 3d con riferimenti), il legislato-

re ha così voluto regolamentare la partecipazione dell'assicurato al danno da lui provocato (DTF 126 V 523; Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz, vol. I, no. 2 ad art. 30) e scaricare, per motivi di equità, la comunione dei contribuenti dagli effetti negativi di comportamenti ingiustificati (Jacqueline Chopard, Die Einstellung in der Anspruchsberechtigung, tesi Zurigo 1998, pag. 24 seg.).
2.3 Secondo giurisprudenza, un assicurato è da considerarsi disoccupato per colpa propria ai sensi dell'art. 30 cpv. 1 lett. a LADI se l'insorgenza della disoccupazione non è ascrivibile a fattori oggettivi bensì trova origine in un comportamento evitabile dell'interessato, per il quale l'assicurazione contro la disoccupazione non si assume la responsabilità (DLA 1998 no. 9 pag. 44 consid. 2b). Di conseguenza, una persona è suscettibile di andare soggetta a sospensione anche se provoca la propria disoccupazione per motivi onorevoli (Chopard, op. cit., pag. 47).
2.4 Per quanto attiene ai fattori da prendere in considerazione nel singolo caso per determinare l'entità della colpa e la durata della sospensione, dottrina e giurisprudenza evidenziano, fra gli altri, l'aspetto del danno prevedibile che la persona interessata deve mettere in conto di causare con il proprio comportamento come pure il motivo e la situazione personale che hanno indotto l'assicurato a determinarsi in un certo modo. Circostanze aggravanti costituiscono in particolare l'omessa ricerca di un posto di lavoro durante il termine di disdetta, le prospettive sfavorevoli di un nuovo impiego al momento della disdetta e la negativa situazione sul mercato del lavoro (Chopard, op. cit., pag. 167 seg.). Irrilevante deve per contro essere ritenuta, ai fini della determinazione della sospensione, la durata della disoccupazione, la sanzione essendo esclusivamente stabilita in funzione del comportamento colpevole dell'assicurato (DTF 122 V 40 consid. 4c/aa, 113 V 156 consid. 3; Chopard, op. cit., p. 165).
3.
3.1 Con riferimento alla vertenza in oggetto, si osserva che se, da un lato, è anche vero che la presenza di motivi onorevoli, come quelli che hanno mosso l'assicurata, può eventualmente giustificare un'eccezione al principio che altrimenti impone, in caso di abbandono senza valido motivo di un impiego idoneo, di pronunciare una sanzione per colpa grave dell'assicurato (art. 45 cpv. 3 OADI), mentre la sospensione inflitta dalla Corte cantonale (20 giorni) già potrebbe tenere adeguatamente conto del fatto che - a differenza di quanto statuito ad esempio nella sentenza pubblicata in RJJ 1999 pag. 54, relativa alla sospensione di 16 giorni di una assicurata che, anziché domandare un semplice congedo, aveva rescisso il proprio contratto di lavoro per motivi di salute causati dalla propria situazione familiare e dalla malattia della madre - la decisione di S._____ di porre termine al proprio rapporto di lavoro per favorire l'assunzione di altre persone è scaturita da una sua libera scelta, dall'altro lato la Corte cantonale ha omesso di verificare l'esistenza di eventuali circostanze aggravanti suscettibili, se del caso, di ribaltare a loro volta l'esito della valutazione.
3.2 Va così notato che non è in particolare stata affrontata la questione di sapere se e quali sforzi S._____ abbia compiuto durante il periodo di disdetta, più precisamente tra il 17 settembre 2001 (data delle sue dimissioni) e il 31 dicembre 2001, per la ricerca di un nuovo impiego (sulla rilevanza di tale aspetto cfr. consid. 2.4). Né è stato oggetto di verifica il nesso tra la partenza dell'interessata e l'assunzione, da parte del Municipio di X._____, di quali e, soprattutto, quante nuove forze lavoro, ritenuto che alcune dichiarazioni dell'opponente lascerebbero intendere che le sue dimissioni avrebbero dovuto agevolare l'impiego di due giovani, mentre altre sembrerebbero fare concludere per l'assunzione di uno solo. Ora, anche quest'ultimo aspetto era suscettibile di incidere sulla valutazione complessiva poiché da esso dipendeva in particolare la determinazione del danno presumibile che S._____ doveva mettere in conto di cagionare con la propria decisione (cfr. consid. 2.4). Va infatti considerato che il pregiudizio derivante dall'innegabile difficoltà, per una sessantenne, di reinserirsi in un mondo del lavoro in crisi come pure l'onere risultante dall'accresciuto rischio, per l'assicurazione contro la
disoccupazione, di dover eventualmente versare un maggior numero di indennità giornaliere (art. 27 cpv. 2 LADI), assumono una diversa connotazione a dipendenza che tale danno potesse essere "compensato" dall'uscita dalla cerchia dei senza lavoro di una o più persone.
3.3 Tutti questi aspetti, sebbene di rilievo ai fini della pronuncia, non essendo stati (sufficientemente) esaminati dalla precedente istanza - nonostante l'obbligo per la stessa, derivante dal principio inquisitorio che informa la procedura in materia di assicurazioni sociali, di accertare d'ufficio i fatti rilevanti, fatto salvo il dovere di collaborazione delle parti (DTF 125 V 195 consid. 2 con riferimenti) -, si impone di retrocedere gli atti alla Corte cantonale affinché proceda agli accertamenti mancanti e si determini nuovamente sulla sospensione del diritto all'indennità di S._____.

Per questi motivi, il Tribunale federale delle assicurazioni pronuncia:
1.
Il ricorso di diritto amministrativo è accolto nel senso che, annullato il giudizio impugnato del 5 agosto 2002, gli atti sono rinviati al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino perché proceda conformemente ai considerandi e renda una nuova pronunzia.
2.
Non si percepiscono spese giudiziarie.
3.
La presente sentenza sarà intimata alle parti, alla Cassa Assicurazione Disoccupazione CAD Familia OCST, Locarno, al Tribunale cantonale delle assicurazioni, Lugano, e alla Sezione cantonale del lavoro.
Lucerna, 4 agosto 2003
In nome del Tribunale federale delle assicurazioni
Il Presidente della IIIa Camera: Il Cancelliere: