Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Corte delle assicurazioni sociali
del Tribunale federale

Causa
{T 7}
C 94/04

Sentenza del 9 marzo 2005
IIa Camera

Composizione
Giudici federali Borella, Presidente, Schön e Frésard; Grisanti, cancelliere

Parti
S._____, ricorrente,

contro

Ufficio regionale di collocamento, via San Gottardo 17, 6903 Lugano, opponente

Istanza precedente
Tribunale cantonale delle assicurazioni, Lugano

(Giudizio del 5 maggio 2004)

Fatti:
A.
Mediante decisione del 7 ottobre 2003, sostanzialmente confermata il 22 ottobre seguente anche in seguito all'opposizione interposta dall'interessata, l'Ufficio regionale di collocamento (URC) di L._____ ha sospeso per la durata di 6 giorni, a partire dal 1°settembre 2003, il diritto all'indennità di disoccupazione di S._____, nata nel 1953, in quanto l'assicurata, dopo avere disdetto, il 30 giugno 2003 con effetto al 31 luglio 2003, il rapporto che la legava alla T._____ SA, avrebbe effettuato insufficienti ricerche di lavoro nei mesi di luglio e agosto 2003.
B.
S._____ si è aggravata al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino, il quale, per pronuncia del 5 maggio 2004, ne ha parzialmente accolto il ricorso riducendo a quattro i giorni di sospensione dal diritto alle indennità di disoccupazione. La Corte cantonale ha motivato il suo giudizio con il fatto che l'interessata, che nel mese di agosto 2003 aveva effettuato due settimane di vacanza per rigenerarsi dopo la fine del rapporto di lavoro con la T._____ SA, non era tenuta in quel periodo a intraprendere sforzi al fine di reperire un'occupazione adeguata.
C.
S._____ interpone ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale delle assicurazioni, al quale domanda, in accoglimento del gravame, l'annullamento della sospensione e il riconoscimento del pieno diritto alle indennità.

L'URC si è riconfermato nelle conclusioni espresse in sede cantonale, mentre il Segretariato di Stato dell'economia ha rinunciato a determinarsi.
D.
Pendente lite, ricordando i più recenti sviluppi della giurisprudenza in materia, il Tribunale federale delle assi-

curazioni ha interpellato in data 13 dicembre 2004 le parti sulla questione della competenza dell'URC a statuire sulla sospensione dal diritto alle indennità di disoccupazione. L'URC ha confermato, con determinazione del 13 gennaio 2005, la propria competenza, mentre la ricorrente ha rinunciato a presentare osservazioni.

Diritto:
1.
Come preannunciato alle parti - a garanzia del loro diritto di essere sentite (DTF 128 V 278 consid. 5b/bb e i riferimenti ivi citati) - con lo scritto 13 dicembre 2004, si tratta di esaminare preliminarmente la competenza dell'URC a statuire sulla sospensione dal diritto alle indennità di disoccupazione in lite, ritenuto che, in caso negativo, potrebbe realizzarsi un motivo di nullità della decisione, rilevabile d'ufficio, che renderebbe superflua la verifica del merito (DTF 127 II 47 seg., 119 V 314 consid. 3b, 114 V 327 consid. 4b; Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4a ed., pag. 198 seg.).
2.
2.1 Giusta l'art. 85 cpv. 1 lett. g LADI i servizi cantonali sospendono fra le altre cose gli assicurati dal diritto alle prestazioni nei casi previsti nell'art. 30 capoversi 2 e 4 LADI. A norma dell'art. 30 cpv. 2 LADI il servizio cantonale pronuncia segnatamente le sospensioni di cui al capoverso 1 lettera c (sospensione dal diritto all'indennità se l'assicurato non fa il suo possibile per ottenere un'occupazione adeguata). Per parte sua, l'art. 85b cpv. 1, prima e seconda frase, LADI (nella versione applicabile in concreto, in vigore dal 1°luglio 2003 [DTF 129 V 4 consid. 1.2; cfr. pure sentenze del 10 gennaio 2005 in re R., C 181/04, consid. 1.2, e del 20 settembre 2004 in re L., C 34/04, consid. 1.2]), dispone che i Cantoni istituiscono uffici regionali di collocamento e affidano loro compiti del servizio cantonale. I Cantoni comunicano all'ufficio di compensazione i compiti e le competenze attribuite agli uffici di collocamento regionali (art. 85b cpv. 3 LADI). I Cantoni emanano le disposizioni esecutive e le sottopongono all'approvazione della Confederazione (art. 113 cpv. 1 seconda frase LADI). In particolare, essi designano i servizi competenti e le autorità di ricorso ed emanano le prescrizioni procedurali (art. 113
cpv. 2 lett. b ed e LADI).
2.2 A livello cantonale, la legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (Lrilocc) del 13 ottobre 1997 (RS 10.1.4.1) stabilisce che sono incaricati dell'esecuzione dei provvedimenti previsti dalla LADI e dalla presente legge, fra gli altri, l'Ufficio cantonale del lavoro (ora Sezione del lavoro) e gli URC (art. 15 lett. b e c Lrilocc). Per l'art. 17 cpv. 1 Lrilocc, inoltre, l'Ufficio cantonale del lavoro e gli URC svolgono i compiti loro attribuiti dagli art. 85 e 85b LADI. Per parte sua, il Regolamento cantonale di applicazione (RS 10.1.4.1.1) in vigore alla data di emanazione della decisione su opposizione querelata ribadiva in generale la competenza, fra gli altri, dell'Ufficio cantonale del lavoro e degli URC per l'applicazione della LADI e della Lrilocc (art. 1), limitandosi per il resto a precisare la competenza dell'Ufficio cantonale del lavoro, segnatamente ad emanare le disposizioni necessarie ad assicurare il funzionamento e il sistema di controllo interno degli URC (art. 2 lett. b) nonché a prendere le decisioni e svolgere i compiti non espressamente riservati ad altre autorità dall'ordinamento federale e cantonale in materia di disoccupazione (art. 2 lett. e).
2.3 Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino, il 15 ottobre 2003 (Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del 17 ottobre 2003 [BU 38/2003, pag. 281]), ha quindi proceduto alla modifica del predetto Regolamento della legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati, inserendo, fra gli altri, un nuovo art. 2a, prevedente segnatamente alla sua lettera e la competenza dell'Ufficio di collocamento, per il tramite degli URC, a sospendere gli assicurati dal diritto alle prestazioni in relazione alle ricerche di lavoro, al mancato rispetto di istruzioni e delle prescrizioni di controllo sino ad un massimo di 18 giorni. Tale modifica è quindi stata approvata dal Dipartimento federale dell'economia il 5 novembre 2003, data alla quale è entrata in vigore la novella legislativa.
3.
3.1 L'autorità giudiziaria cantonale, nell'esaminare la legittimità della sospensione del diritto a indennità decretata nel caso concreto dall'URC di L._____, ne ha ammesso la competenza, facendo notare che gli URC sarebbero stati autorizzati da una direttiva interna della Sezione cantonale del lavoro. Inoltre, i primi giudici hanno osservato che il Consiglio di Stato del Cantone Ticino, con la predetta novella, avrebbe comunque già modificato il Regolamento cantonale in materia precisando i compiti delegati agli URC dalla Sezione del lavoro.
3.2 Nella propria presa di posizione del 13 gennaio 2005, l'URC ha difeso la propria competenza e ha rinviato

a un precedente giudizio emesso il 20 novembre 2003 dalla Corte cantonale - e nel frattempo riassunto e commentato in RtiD 2004 I no. 55 pag. 186 seg. e pag. 220 segg. - sullo stesso tema. In tale giudizio, pur dicendosi a conoscenza della più recente giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni in materia, subordinante la validità della delega di compiti del servizio cantonale agli URC all'esistenza di un atto legislativo formale di delega promulgato in conformità alle disposizioni cantonali sulla pubblicazione (DTF 129 V 485), e pur rilevando che - prima della menzionata modifica regolamentare (consid. 2.2 e 2.3) - l'enumerazione precisa dei compiti delegati agli URC era avvenuta unicamente tramite direttive interne, il Tribunale cantonale aveva comunque riconosciuto la competenza degli URC per considerazioni legate alla prevalenza della sicurezza del diritto, ritenuto che altrimenti un giudizio d'incompetenza avrebbe finito per inficiare in modo sproporzionato la validità di tutte le decisioni emesse sin dall'inizio, ormai da molti anni, dagli URC. Decisioni che peraltro in precedenza sarebbero sempre state
esaminate nel merito dal Tribunale federale delle assicurazioni senza dare luogo a censure d'ordine formale.
4.
4.1 Ora, nella precitata sentenza pubblicata in DTF 129 V 485, questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, per quanto concerne la facoltà di delega agli URC ai sensi dell'art. 85b cpv. 1 LADI, l'insufficienza di una delega di competenza fondata - come si è avverato anche nel caso del Cantone Ticino prima della modifica legislativa del 15 ottobre 2003 ritenuto che le disposizioni allora in vigore non menzionavano le competenze specifiche degli URC - unicamente su una direttiva interna dell'amministrazione. In tale occasione, il Tribunale federale delle assicurazioni ha stabilito che una decisione resa sulla base di una simile direttiva è nulla in quanto emanante da un'autorità incompetente per materia alla quale nemmeno compete nello specifico ambito un potere decisionale generale (DTF 129 V 488 consid. 2.3 con riferimenti; cfr. pure sentenza del 22 luglio 2004 in re S., C 70/04, consid. 2.2).
4.2 Tale conclusione si impone anche nella fattispecie concreta. Così, il solo fatto che in precedenza questo Tribunale, senza peraltro avere avuto motivo di acclarare le specifiche modalità cantonali di delega, abbia trattato nel merito analoghe decisioni degli URC (ad es. le sentenze ticinesi del 10 marzo 2003 in re C., C 176/00, del 17 aprile 2000 in re G. SA., C 332/99, e del 28 aprile 1999 in re I. SA, C 206/98) non osta a un'applicazione della più recente prassi, tanto più che questa si fonda su motivi oggettivi (DTF 129 V 292 consid. 3.2, 373 consid. 3.3, 127 V 273 consid. 4a, 355 consid. 3a, 126 V 40 consid. 5a).

A tal proposito va soggiunto che la decisione di subordinare la delega dei compiti del servizio cantonale all'esistenza di un atto legislativo formale promulgato in conformità alle disposizioni cantonali sulla pubblicazione è stata adottata proprio per motivi di sicurezza del diritto (cfr. sentenza del 23 maggio 2002 in re M., C 236/00, consid. 2a). Sicurezza del diritto alla quale si appella ora l'URC a sostegno della propria tesi contraria dimenticando tuttavia che in qualità di organo di applicazione e di esecuzione della LADI esso ufficio avrebbe potuto e dovuto conformarsi alle nuove direttive al più tardi a partire dalla sentenza del 20 agosto 2003 - poi pubblicata in DTF 129 V 485 - resa dalla prima Camera del Tribunale federale delle assicurazioni, nella composizione di cinque giudici (cfr. art. 3 cpv. 1 e e Regolamento del Tribunale federale delle assicurazioni [RS 173.111.2]). Sentenza prolata precedentemente all'emanazione della decisione e della decisione su opposizione in lite e la cui importanza non poteva sfuggire all'URC poiché concerneva e definiva direttamente il suo campo di attività e di competenze.
4.3 Considerando questa nuova giurisprudenza quale cambiamento di prassi, siffatta interpretazione non intaccherebbe, come sembrano paventare l'amministrazione e l'autorità giudiziaria cantonale (RtiD 2004 I pag. 221), la validità della decisioni già cresciute in giudicato. Infatti, un cambiamento di giurisprudenza non configura per principio né un motivo di revisione nel senso procedurale del termine né di riesame (DTF 120 V 131 consid. 3b; Knapp, Précis de droit administratif, 4a ed., pag. 276, cifra marg. 1303; Kölz/Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2a ed., pag. 160, cifra marg. 439). Una decisione amministrativa è suscettibile di essere modificata se era manifestamente errata e se la sua rettifica riveste un'importanza notevole. Ora, un cambiamento di prassi non consente di regola di qualificare quella precedente come manifestamente errata. Così, di principio, la nuova prassi si applica unicamente alle vertenze che, a quel momento, erano ancora pendenti e non erano comunque ancora cresciute in giudicato. Ciò non determina retroattività o disparità di trattamento illegali (RAMI 1995 no. U 232 pag. 208 consid. 3b, 1992 no. K 895 pag. 132; RCC 1990 pag. 269).
4.4 Per quanto riguarda invece l'aspetto della modifica del menzionato Regolamento cantonale (consid. 2.3), quest'ultimo è entrato in vigore il 5 novembre 2003, ovvero successivamente alla decisione (7 ottobre 2003)

e alla decisione su opposizione dell'URC (22 ottobre 2003), la necessaria approvazione federale - di natura costitutiva (cfr. l'art. 61b cpv. 1 seconda frase della Legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [RS 172.010]che dichiara tale atto come condizione di validità; cfr. pure Häfelin/Müller, op. cit., pag. 345, cifra marg. 1218; diversamente per contro Gerhard Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz, vol. II, no. 16 all'art. 113) - ai sensi dell'art. 113 cpv. 1 LADI essendo stata concessa solo a tale (prima) data.

Ora, per sanare il vizio formale della carente delega di competenza al momento topico della decisione su opposizione (cfr. la sentenza citata del 22 luglio 2004 in re S., consid. 1), occorrerebbe fare retroagire gli effetti delle nuove disposizioni del Regolamento cantonale a un momento precedente alla sua entrata in vigore. Sennonché ciò significherebbe attribuire alle menzionate norme un - per principio, per questioni di legalità e di sicurezza del diritto - inammissibile effetto anticipato positivo (DTF 129 V 459 consid. 3, 100 Ia 152 consid. 2c; Häfelin/Müller, op. cit., cifra marg. 346 segg.; Knapp, op. cit., cifra marg. 577). Tanto meno giustificato nel caso di specie poiché l'amministrazione, dovendo essere a conoscenza della più recente giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni in materia e non potendo d'altro canto sapere con certezza se e quando la nuova normativa sarebbe divenuta effettiva, avrebbe potuto e dovuto attendere l'imminente entrata in vigore della novella legislativa - legittimante la competenza degli URC a sospendere, a determinate condizioni, gli assicurati dal diritto alle prestazioni - prima di proseguire una prassi appena sanzionata da questa Corte.
5.
Visto quanto precede, si deve concludere che l'URC di L._____, in assenza di una sufficiente delega, non poteva essere ritenuto competente (per materia) ad emanare le decisioni querelate, che devono così essere ritenute nulle (DTF 129 V 488 consid. 2.3 con riferimenti; cfr. pure la sentenza citata del 22 luglio 2004 in re S., consid. 2.3).

Per questi motivi, il Tribunale federale delle assicurazioni pronuncia:
1.
In accoglimento del ricorso di diritto amministrativo, la pronuncia cantonale del 5 maggio 2004 e le decisioni 7 e 22 ottobre 2003 dell'URC di L._____ sono annullate, essendo accertata la nullità dei due provvedimenti amministrativi.
2.
Non si percepiscono spese giudiziarie.
3.
La presente sentenza sarà intimata alle parti, al Tribunale cantonale delle assicurazioni, Lugano, e al Segretariato di Stato dell'economia.
Lucerna, 9 marzo 2005
In nome del Tribunale federale delle assicurazioni
Il Presidente della IIa Camera: Il Cancelliere: