Urteilskopf

111 V 379

67. Sentenza del 16 settembre 1985 nella causa C. & Co. contro Ufficio cantonale del lavoro del Cantone Ticino e Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino
Regeste (de):
Art. 31 Abs. 1 lit. b und 32 Abs. 1 lit. a AVIG: Kurzarbeitsentschädigung.

- Die Vorschrift des Art. 32 Abs. 1 lit. a AVIG darf den Arbeitgeber nicht dazu verleiten, Entlassungen vorzunehmen: Vermeidbar im Sinne dieser Bestimmung ist die Kurzarbeit nicht bereits deshalb, weil der Arbeitgeber ihr durch Personalentlassungen hätte vorbeugen können.

- Die Verneinung des Anspruchs wegen Vermeidbarkeit des Arbeitsausfalls muss sich auf hinreichend konkrete Gründe stützen und die geeigneten Massnahmen nennen, welche der Arbeitgeber zu ergreifen versäumt und auf diese Weise seine Schadenminderungspflicht verletzt hat (Erw. 2a).

Art. 31 Abs. 1 lit. d AVIG: Kurzarbeitsentschädigung.

- Die in Art. 31 Abs. 1 AVIG enthaltene Aufzählung der Voraussetzungen für die Anerkennung der Kurzarbeit ist erschöpfend. Art. 31 Abs. 1 lit. d AVIG enthält keine zusätzliche Bedingung in dem Sinne, dass der Anspruch auf die Entschädigung nicht anerkannt wird, wenn die Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, eine andere Beschäftigung bei einem andern Arbeitgeber zu finden.

- Der Umstand, dass ein Arbeitgeber in der Vergangenheit wiederholt Kurzarbeit eingeführt hat, erlaubt für sich allein nicht den Schluss, dass ein neuerlicher Arbeitsausfall wahrscheinlich nicht vorübergehend sein werde und dass mit der Kurzarbeit die Arbeitsplätze nicht erhalten werden könnten.

Regeste (fr):
Art. 31 al. 1 let. b et 32 al. 1 let. a LACI: Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail.

- L'application de l'art. 32 al. 1 let. a LACI ne doit pas avoir pour effet d'inciter l'employeur à procéder à des licenciements: la réduction de l'horaire de travail n'est dès lors pas évitable, au sens de cette disposition, par le simple fait que l'employeur aurait pu l'empêcher en congédiant des salariés.

- Le refus de l'indemnité en raison du caractère évitable de la perte de travail doit se fonder sur des motifs suffisamment concrets et indiquer les mesures appropriées que l'employeur a omis de prendre, violant ainsi son obligation de diminuer le dommage (consid. 2a).

Art. 31 al. 1 let. d LACI: Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail.

- L'énumération des conditions fixées par l'art. 31 al. 1 LACI et qui fondent le droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail est exhaustive. On ne saurait dès lors, en appliquant l'art. 31 al. 1 let. d LACI, ajouter une condition supplémentaire en ce sens que le droit à l'indemnité n'est pas reconnu lorsque les salariés ont la possibilité de trouver une nouvelle occupation au service d'un autre employeur.

- Le fait qu'un employeur a, dans le passé, réduit à plusieurs reprises l'horaire de travail ne permet pas, en soi, de conclure qu'une nouvelle perte de travail ne sera vraisemblablement pas temporaire et que la réduction de l'horaire de travail ne permettra pas de maintenir les emplois.

Regesto (it):

Art. 31 cpv. 1 lett. b e 32 cpv. 1 lett. a LADI: Indennità per lavoro ridotto.

- La norma di cui all'art. 32 cpv. 1 lett. a LADI non deve volgere ad indurre il datore di lavoro a procedere a licenziamenti: non è pertanto evitabile, ai sensi di questo disposto, il lavoro ridotto semplicemente per il fatto che il datore, per ovviarvi, avrebbe potuto licenziare del personale.

- Il diniego del diritto per causa dell'evitabilità della perdita di lavoro deve fondarsi su motivi sufficientemente concreti ed indicare i provvedimenti adeguati che il datore di lavoro ha omesso di prendere, non rispettando in tal modo il suo obbligo di diminuire i danni (consid. 2a).

Art. 31 cpv. 1 lett. d LADI: Indennità per lavoro ridotto.

- L'elenco dei requisiti posti dall'art. 31 cpv. 1 LADI perché sia riconosciuta l'indennità per lavoro ridotto è esaustivo. Nell'ambito d'applicazione dell'art. 31 cpv. 1 lett. d LADI non può quindi essere ravvisata una condizione supplementare, nel senso che il diritto all'indennità non è riconosciuto qualora i lavoratori abbiano la possibilità di trovare un'altra occupazione presso un altro datore di lavoro.

- Il fatto che un datore di lavoro abbia nel passato ripetutamente introdotto del lavoro ridotto non permette di per sé di concludere che una nuova perdita di lavoro non sarà probabilmente temporanea e che con la diminuzione del lavoro non potranno essere conservati i posti di lavoro.

Sachverhalt ab Seite 381

BGE 111 V 379 S. 381

A.- La casa di spedizioni C. & Co. è stata messa al beneficio di indennità per lavoro ridotto per tre dei suoi dipendenti dal 2 gennaio al 20 marzo 1984, dal 19 aprile (la domanda di rinnovo essendo stata presentata tardivamente) al 30 giugno seguenti e, infine, da tale data sino al 30 settembre di quell'anno. L'Ufficio cantonale del lavoro del Cantone Ticino, nelle decisioni relative ai due ultimi periodi menzionati, dopo aver dichiarato di non opporsi al pagamento dell'indennità, aveva osservato che in caso di un eventuale rinnovo della domanda la ditta doveva comprovare di aver effettuato una ristrutturazione in modo da ridurre sensibilmente le ore di lavoro perse. Chiamato a statuire su una nuova domanda 12 settembre 1984, l'Ufficio cantonale del lavoro ha affermato di opporsi ad un'indennizzazione a decorrere dal 1o ottobre 1984 dal momento che l'azienda non aveva comprovato di aver effettuato alcuna ristrutturazione.

B.- La ditta C. & Co. ha deferito il provvedimento amministrativo con ricorso al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino, chiedendo il riconoscimento delle prestazioni per il periodo successivo al 30 settembre 1984. Ha osservato che essa, come casa di spedizioni, non poteva procedere a una ristrutturazione alla stessa stregua di una fabbrica: mentre una fabbrica si può ristrutturare con un programma di lavoro stabilito all'inizio di un esercizio, una ditta di trasporti si vede confrontata con improvvisi cali di ordinazioni seguiti da riprese immediate, per cui simile tipo di ditta deve sempre disporre del personale necessario onde far fronte agli impegni suscettibili di presentarsi. Per giudizio 24 ottobre 1984 il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino ha tutelato il provvedimento dell'Ufficio cantonale del lavoro. I primi giudici, richiamato l'art. 32 cpv. 1 LADI, hanno affermato che non potendo il grado d'occupazione dei dipendenti essere preventivamente fissato in quanto l'attività della ditta soggiaceva a notevoli fluttuazioni congiunturali e alla forte concorrenza internazionale, non si vedeva come un'ulteriore proroga dell'indennizzo del lavoro ridotto potesse portare a una stabilizzazione dell'occupazione: anche alla scadenza dell'ulteriore periodo di indennizzazione il lavoro ridotto sarebbe probabilmente perdurato. In sostanza, ha concluso l'autorità giudiziaria di primo grado, nella proroga

dell'indennità per lavoro ridotto non poteva che essere ravvisata una specie di versamento a fondo perso, senza concrete e comprovate prospettive di ripristinare la piena occupazione con adeguate misure di

BGE 111 V 379 S. 382

organizzazione aziendale.

C.- La C. & Co. interpone ricorso di diritto amministrativo a questa Corte. Chiede implicitamente il riconoscimento delle prestazioni assicurative e rileva di aver fatto tutto il possibile per ristrutturare l'azienda, osservando come l'effettivo della ditta sia passato da 25 a 15, poi a 10 ed, infine, attualmente, a 6 dipendenti. L'Ufficio cantonale del lavoro postula la reiezione del gravame. L'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML), che aveva in un primo tempo pure proposto la reiezione del ricorso, dopo aver preso conoscenza di osservazioni completive del giudice delegato, postula l'accoglimento del gravame nel senso che l'inserto della causa venga rinviato all'amministrazione per complemento di istruttoria e nuova decisione.

Erwägungen

Diritto:

1. Giusta l'art. 31 cpv. 1 LADI:
"I lavoratori, il cui tempo normale di lavoro è ridotto o il cui lavoro è integralmente sospeso, hanno diritto a un'indennità per lavoro ridotto se: a. il loro datore di lavoro è soggetto all'obbligo di contribuzione all'assicurazione contro la disoccupazione (art. 2 cpv. 1 lett. b); b. la perdita di lavoro è computabile (art. 32);
c. il rapporto di lavoro non è stato disdetto;
d. la perdita di lavoro è probabilmente temporanea ed è presumibile che con la diminuzione del lavoro potranno essere conservati i loro posti di lavoro." L'art. 32 cpv. 1 LADI precisa che una perdita di lavoro è computabile ai sensi della lett. b del predetto disposto se "è dovuta a motivi economici ed è inevitabile" (lett. a) e "per ogni periodo di conteggio è di almeno il 10 per cento delle ore di lavoro normalmente fornite in complesso dai lavoratori dell'azienda" (lett. b).

2. a) Il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino, per confermare il provvedimento dell'Ufficio cantonale del lavoro denegante alla C. & Co. indennità per lavoro ridotto a decorrere dal 30 settembre 1984 si fonda sull'art. 32 cpv. 1 lett. a LADI. Quando si osservi che ovviamente il rifiuto di indennità non è stato pronunciato perché la perdita di lavoro verificatasi presso la ditta C. & Co. non era dovuta a motivi economici, si pone da questo profilo unicamente il tema di sapere se

BGE 111 V 379 S. 383

tale perdita fosse inevitabile.
Il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino, a conferma del provvedimento dell'Ufficio del lavoro, ha

ritenuto che questo presupposto non era adempiuto nella misura in cui la ricorrente non aveva preso le misure adeguate per ristrutturare l'azienda. Ora, né l'autorità giudiziaria, né l'amministrazione hanno esposto che cosa esse intendessero per ristrutturazione dell'azienda, né si sono espresse circa la portata da dare al concetto di perdita di lavoro "inevitabile" e nemmeno, in particolare, hanno ritenuto a proposito che la ditta avrebbe - come essa afferma - drasticamente ridotto nel tempo l'effettivo del proprio personale, passando progressivamente da 25 a 6 dipendenti. Nella misura in cui la mancata ristrutturazione cui i giudici di prime cure e amministrazione alludono avesse dovuto consistere in un'ulteriore riduzione dei posti di lavoro da parte della ditta ricorrente, dev'essere affermato che simile misura sarebbe in contrasto con gli scopi prefissisi dal legislatore con l'emanazione dell'art. 32 cpv. 1 lett. a LADI. Nel suo messaggio 2 luglio 1980 concernente una nuova legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza il Consiglio federale, cosciente delle difficoltà suscettibili di presentarsi trattandosi di accertare la necessità di istituire il lavoro ridotto nell'azienda, dopo aver rilevato che "questo controllo esigerebbe infatti l'approntamento di un'organizzazione particolare comprendente un effettivo numeroso di personale altamente qualificato", ma che "anche in questo caso non sarebbe però certo che l'esame potrebbe essere compiuto in tempo utile e che il riscontro sarebbe compatibile con il nostro sistema economico", ha asserito che "è stato pertanto necessario trovare un compromesso che, da un lato, non agevoli eccessivamente l'istaurazione di una riduzione del lavoro ma che, dall'altro, nemmeno la complichi, onde evitare che per questo motivo il datore di lavoro sia indotto a licenziare una parte del suo personale" (FF 1980 III 494). Se ne deduce chiaramente che il legislatore non intendeva introdurre una disposizione che potesse incitare il datore di lavoro a procedere a licenziamenti. Come osserva l'UFIAML, la normativa contenuta nella LADI disciplina in modo più restrittivo, nei confronti della regolamentazione precedentemente in vigore, il diritto all'indennità per lavoro ridotto, nella misura in cui fa partecipare il datore di lavoro ai costi, per cui si dovrà, più di prima, presumere che

il datore di lavoro non introduce l'orario ridotto dove questa misura si riveli evitabile. Un eventuale diniego del diritto per causa dell'evitabilità della perdita di lavoro deve quindi fondarsi su motivi sufficientemente concreti ed indicare i provvedimenti adeguati che il datore di lavoro ha omesso di prendere, non rispettando in tal modo il suo obbligo di diminuire i danni. In sostanza, visto che praticamente sempre si può provvedendo al licenziamento ovviare al lavoro ridotto, non considerare lo stesso inevitabile ai sensi dell'art. 32 cpv. 1 lett. a LADI qualora sia data la possibilità di sopprimere posti di lavoro condurrebbe a rendere inoperante l'istituzione dell'indennità per lavoro ridotto giusta i disposti di cui agli art. 31 segg. LADI. Quando si noti ora che né il giudice di prime cure, né l'amministrazione accennano ad altre possibili misure suscettibili di entrare in linea di conto per evitare il lavoro ridotto, che difettano peraltro all'incarto elementi idonei a fornire indicazioni in questo senso e che, infine, non si vede concretamente in che cosa esse avrebbero potuto consistere, il giudizio cantonale nella misura in cui denega il diritto a prestazioni per inadempienza del requisito di cui all'art. 32 cpv. 1 lett. a LADI è censurabile. b) Nei considerandi della querelata pronunzia, il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino fa anche capo nella sua motivazione ad argomenti che apparentemente si fondano sull'art. 31 cpv. 1 lett. d LADI, senza comunque nei motivi citare esplicitamente il disposto. Orbene, né i primi giudici né l'amministrazione alludono a dati di fatto che consentano di concludere che nel caso in esame il lavoro ridotto presso la ditta C. & Co. non sarebbe stato solo temporaneo, rispettivamente che la diminuzione del lavoro non fosse intesa a mantenere i posti di lavoro ai sensi del predetto disposto. Il fatto segnatamente che la ricorrente abbia nel passato ripetutamente introdotto il lavoro ridotto non permette di per sé di giungere a simile conclusione. Se si dovesse riconoscere come decisiva questa circostanza, il diritto alle indennità per lavoro ridotto dovrebbe essere denegato a tutte le ditte sottoposte alle oscillazioni della congiuntura economica per un periodo di tempo prolungato, il che non è voluto dal legislatore, il quale non ha posto limiti di tempo assoluti per il riconoscimento del diritto alle prestazioni di cui si tratta, fissando solo il numero massimo di indennità per ogni periodo di due anni (cfr. art. 35 LADI).

L'UFIAML, dal canto suo, nell'atto di risposta al gravame affaccia la tesi secondo cui sarebbe giustificato negare il diritto all'indennità qualora i lavoratori possano, nell'ipotesi di un licenziamento, essere senz'altro collocati altrove, senza correre il rischio di diventare disoccupati, proponendo nel caso di specie il rinvio degli atti all'amministrazione per accertamenti su questo punto. Per l'Ufficio federale, l'art. 31 cpv. 1 lett. d LADI si prefigge lo scopo di mantenere i posti di lavoro dei lavoratori colpiti e di evitare la loro disoccupazione totale. Orbene, all'art. 31 cpv. 1 lett. d la legge testualmente prevede che l'indennità per lavoro ridotto è da riconoscere quando è presumibile che con la diminuzione del lavoro ai lavoratori potranno "essere conservati i loro posti di lavoro". Il chiaro testo di legge indica quindi senza ambiguità che il legislatore non intendeva semplicemente evitare ai lavoratori di trovarsi in disoccupazione: esso voleva far sì che il lavoratore potesse - adempiute determinate condizioni - rimanere al proprio posto di lavoro. Che i dipendenti non abbiano la possibilità di trovare un'altra occupazione presso un altro datore di lavoro non è condizione prevista nell'elenco esaustivo dei requisiti posti dalla legge, all'art. 31 cpv. 1, perché possa essere assegnata l'indennità per lavoro ridotto. Nel messaggio del Consiglio federale (FF 1980 III 469 segg.) non sono ravvisabili indicazioni che permettano di corroborare l'opinione restrittiva dell'Ufficio federale. Al contrario, da esso messaggio traspare, come già è stato detto relativamente al punto precedentemente esaminato, l'idea generale che il legislatore intendeva istituire un sistema che non induca il datore a sciogliere il rapporto di lavoro. In particolare, in ingresso al capitolo relativo all'indennità in caso di lavoro ridotto, il messaggio recita che "per motivi di natura economica e sociale, ma anche per ragioni inerenti all'onere finanziario che l'assicurazione disoccupazione deve sopportare, è preferibile versare un'indennità in caso di lavoro ridotto e mantenere i rapporti contrattuali, piuttosto che licenziare i lavoratori in caso di mancanza temporanea di lavoro" (FF 1980 III 494). D'altra parte, infine, aderire alla tesi dell'UFIAML significherebbe voler disattendere l'interesse che può avere un datore di lavoro a mantenere, in caso di temporanea diminuzione dell'attività, l'effettivo del suo personale - essendo lo stesso in grado in occasione di un miglioramento della situazione di immediatamente riprendere l'occupazione con piena efficienza - piuttosto che, una volta licenziati i dipendenti, riassumere del nuovo personale richiedente un inevitabile periodo di

istruzione e di adattamento. Non può certo essere negato che nei periodi di bassa congiuntura l'istituzione delle indennità per lavoro ridotto possa essere soggetta a critiche appunto in quanto suscettibile di determinare una diminuzione dell'offerta di posti di lavoro sul mercato, ma questa considerazione non è decisiva quando si ricordino i predetti interessi per il lavoratore e il datore di lavoro e anche, indirettamente, per l'economia in generale al mantenimento del rapporto. In ogni modo, essa considerazione non autorizza a porre un'ulteriore condizione al riconoscimento di indennità per lavoro ridotto in deroga al chiaro testo di legge.
È lecito comunque chiedersi se non debbano essere posti determinati criteri, che rispecchino la volontà del legislatore, ai fini di stabilire se si possa o meno ammettere che la perdita di lavoro sarà temporanea e che i posti di lavoro saranno conservati ai sensi dell'art. 31 cpv. 1 lett. d LADI. Ora, non c'è chi non veda che, per quanto possano essere diversificati i criteri da porre, un apprezzamento da questo profilo non può che aver carattere aleatorio. Non ci si può quindi che attenere al principio secondo cui si deve presumere che una perdita di lavoro sarà probabilmente temporanea e che i posti di lavoro potranno essere conservati ogni qual volta non sussistono concreti dati di fatto che permettano di concludere in senso contrario. Nel caso concreto, non emerge a questo riguardo alcun elemento che lasci propendere per la conclusione giusta cui la perdita di lavoro non fosse destinata ad avere solo carattere temporaneo ed a permettere ai dipendenti della ricorrente di conservare i loro posti. La pronunzia dei giudici di prime cure non può quindi essere tutelata nemmeno nella misura in cui ritiene inadempiuto il presupposto dell'art. 31 cpv. 1 lett. d LADI.

3. Dato quanto precede, nella misura in cui dagli accertamenti della Cassa di disoccupazione emerga essere adempiuti gli altri presupposti del diritto alle prestazioni, le indennità per lavoro ridotto dovrebbero essere assegnate per il periodo successivo al 30 settembre 1984.

Dispositiv

Per questi motivi,
il Tribunale federale delle assicurazioni pronuncia:
Il ricorso di diritto amministrativo è accolto nel senso che, annullati il giudizio querelato e la decisione impugnata, gli atti di

causa sono rinviati alla Cassa di disoccupazione perché statuisca sui diritti della ricorrente alle indennità per lavoro ridotto conformemente ai considerandi.