Urteilskopf

124 V 64

10. Sentenza del 31 marzo 1998 nella causa Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro contro W. e Tribunale cantonale delle assicurazioni, Lugano
Regeste (de):
Art. 22 Abs. 2 lit. a AVIG; Art. 33 Abs. 1 AVIV: Begriff der "Unterhaltspflicht".

Die Regelung in Art. 33 Abs. 1 AVIV ist insoweit gesetzes- und verfassungswidrig, als sie die Annahme einer Unterhaltspflicht im Sinne von Art. 22 Abs. 2 lit. a AVIG von der kantonalen Gesetzgebung im Bereich der Kinderzulagen und nicht vom entsprechenden zivilrechtlichen Begriff abhängig macht.

Regeste (fr):
Art. 22 al. 2 let. a LACI; art. 33 al. 1 OACI: Notion d"'obligation d'entretien".

L'art. 33 al. 1 OACI est contraire à la loi et à la Constitution, dans la mesure où il fait dépendre l'existence d'une obligation d'entretien, au sens de l'art. 22 al. 2 let. a LACI, de la législation cantonale en matière d'allocations pour enfants, au lieu de tenir compte de la notion correspondante du droit civil.

Regesto (it):
Art. 22 cpv. 2 lett. a LADI; art. 33 cpv. 1 OADI: Nozione di "obbligo di mantenimento".

La disposizione dell'art. 33 cpv. 1 OADI, nella misura in cui fa dipendere l'esistenza di un obbligo di mantenimento ai sensi dell'art. 22 cpv. 2 lett. a LADI dalla legislazione cantonale in materia di assegni legali per i figli, anziché dalla relativa nozione di diritto civile, è contraria a legge e Costituzione.

Sachverhalt ab Seite 65

A.- R., nato nel 1944, economista e padre di due figlie nate nel 1972 e 1974, è stato direttore di banca sino al 31 dicembre 1995. Dal 1o febbraio seguente si è annunciato alla Cassa disoccupazione del Sindacato Edilizia e Industria (SEI) di Chiasso, la quale, con decisione 29 aprile 1996, ha fissato l'indennità giornaliera di disoccupazione spettantegli nella limitata misura del 70% del guadagno assicurato, segnatamente perché non beneficiava di assegni per i figli.

B.- Contro tale provvedimento l'interessato si è aggravato al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino pretendendo il riconoscimento di prestazioni pari all'80% del guadagno assicurato. Per pronunzia 10 settembre 1996 l'istanza giudiziaria cantonale ha accolto il gravame e annullato l'atto litigioso. Rilevato come il richiedente avesse a suo carico due figlie ancora agli studi, ha stabilito aver egli, a prescindere dall'ottenimento o meno di assegni familiari dal Cantone Ticino, diritto ad un'indennità di disoccupazione piena, l'art. 33 cpv. 1 OADI - il quale subordina tale diritto ad un'indennità dell'80% alla condizione che siano riconosciuti assegni familiari giusta il diritto cantonale - essendo contrario alla legge e quindi inapplicabile.

C.- L'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (dal 1o gennaio 1998: Ufficio federale dello sviluppo economico e del lavoro, UFSEL) interpone a questa Corte un ricorso di diritto amministrativo chiedendo il ripristino della decisione della Cassa. Mentre R. postula la reiezione dell'impugnativa, la Cassa ne propone l'accoglimento.

Erwägungen

Diritto:

1. A norma dell'art. 22 cpv. 1 LADI l'indennità giornaliera di disoccupazione intera ammonta all'80% del guadagno assicurato. Ne ricevono invece una pari al 70% i disoccupati che, tra l'altro, non hanno obblighi di mantenimento nei confronti di figli (art. 22 cpv. 2 lett. a LADI). Un obbligo di mantenimento ai sensi di quest'ultima disposizione è

segnatamente dato, giusta l'art. 33 cpv. 1 OADI (nella versione in vigore dal 1o gennaio 1996, applicabile in concreto), qualora l'assicurato abbia diritto ad assegni legali per i figli o per la loro formazione conformemente al diritto cantonale (o alla legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura) o qualora l'altro genitore riscuota detti assegni. Il giudizio querelato, cui può essere rinviato, ha d'altra parte correttamente ricordato l'ordinamento cantonale in materia d'assegni familiari richiamabile in concreto.

2. Oggetto della lite e la questione di sapere se R., padre di due figlie che al momento decisivo della resa della decisione litigiosa (cfr. DTF 121 V 366 consid. 1b) avevano 24 rispettivamente 22 anni e frequentavano l'università rispettivamente la scuola magistrale, abbia diritto ad una prestazione giornaliera pari all'80% o al 70% del guadagno assicurato. La Cassa, rilevato come le due giovani, pur essendo ancora studentesse, non percepissero dal Cantone Ticino assegni per la formazione in quanto la relativa normativa li riconosce solo sino al compimento del ventesimo anno di età (art. 14 cpv. 3 lett. a della Legge cantonale sugli assegni familiari ai salariati del 24 settembre 1959, in vigore sino al 31 dicembre 1997 e determinante nella specie), ha optato per la variante del 70%, in applicazione dell'art. 33 cpv. 1 OADI in relazione con l'art. 22 cpv. 2 lett. a LADI.
La prima istanza giudiziaria, con l'interessato, è stata invece d'avviso opposto, osservando come la richiamata ordinanza, nella misura in cui fa dipendere l'esistenza e la durata dell'obbligo di mantenimento ai sensi dell'art. 22 cpv. 2 lett. a LADI dalla legislazione cantonale, non sia conforme alla legge. Contrariamente a quanto pretende l'Ufficio ricorrente, deve essere prestata adesione alle conclusioni della pronunzia impugnata, le quali sono altresì fondate su motivazioni pertinenti che questa Corte ritiene di dover far proprie.

3. a) (Potere cognitivo del Tribunale federale delle assicurazioni in tema di controllo della legittimità di un'ordinanza del Consiglio federale; cfr. DTF 123 V 84 seg. consid. 4a, DTF 122 V 93 seg. consid. 5a/bb, 118 seg. consid. 3a/bb, 303 seg. consid. 4a, 311 consid. 5c/aa e riferimenti). b) In concreto, come ha pertinentemente esposto la precedente istanza, l'art. 33 cpv. 1 OADI si fonda sulla delega generale di cui all'art. 109 LADI che assegna al Consiglio federale la competenza di disciplinare l'esecuzione della legge. La regolamentazione che ne scaturisce deve

limitarsi a statuire nel contesto della LADI, precisandone principi e termini, senza tuttavia porre nuove questioni, quand'anche fossero compatibili con il suo scopo. In particolare, non può estendere la portata della legge né, d'altra parte, limitarne il senso o i diritti dei destinatari, per esempio restringendo le nozioni che essa contiene (DTF 112 V 252 consid. 3c, DTF 98 Ia 287 consid. 6b/bb e riferimenti).

4. Nella specie, si pone in sostanza il quesito di conoscere cosa si debba intendere per "obbligo di mantenimento" ai sensi dell'art. 22 cpv. 2 lett. a LADI e, quindi, se la specificazione introdotta al riguardo dall'art. 33 cpv. 1 OADI rientri nell'ambito della legge o per contro restringa eccessivamente la portata dell'art. 22 cpv. 1 LADI. a) Al proposito, i giudici cantonali hanno pertinentemente menzionato il principio per cui il diritto federale delle assicurazioni sociali si fonda sull'ordinamento civile, in particolare sulle istituzioni del diritto di famiglia (e quindi anche di quello della parentela e della filiazione, art. 252 segg. CC). Dalle relative nozioni, che sono di regola da considerare prevalenti, non è quindi di massima possibile, nel quadro delle norme assicurative sociali che ad esse implicitamente o esplicitamente si riferiscano, dipartirsi, non da ultimo anche nell'interesse della sicurezza e di un'applicazione uniforme del diritto (DTF 121 V 126 segg. consid. 2c, DTF 119 V 429 consid. 5b e 430 consid. 6, DTF 117 V 290 consid. 3, DTF 112 V 101 consid. 2b e riferimenti; cfr. anche DTF 123 V 166 seg. consid. 3c). b) Ora, giusta l'art. 277 CC, l'obbligo di mantenimento dei genitori dura di massima sino alla maggiore età del figlio (cpv. 1). Tuttavia, se questi, raggiunta la maggiore età, non ha ancora una formazione appropriata, i genitori, per quanto si possa ragionevolmente pretendere da loro dato l'insieme delle circostanze, devono continuare a provvedere al suo mantenimento fino al momento in cui una simile formazione possa normalmente concludersi (cpv. 2). La giurisprudenza illustrata nella pronunzia di prime cure, cui può essere fatto riferimento, ha precisato come l'obbligo di mantenimento fondato sul cpv. 2 della menzionata norma perduri, riservata la capacità economica dei genitori, sino a che il figlio abbia potuto acquisire un'adeguata formazione professionale e, se maturando, sino al conseguimento, in tempi normali, della licenza universitaria o altro diploma di studio superiore (cfr. DTF 118 II 98 seg. consid. 4a, DTF 117 II 129 seg. consid. 3b, 372 seg. consid. 5, DTF 115 II 126 seg. consid. 4b). c) In concreto, alla luce del principio enunciato al consid. 4a, bisogna ritenere che l'appena descritta qualifica dell'obbligo di mantenimento nei

confronti di figli giusta il diritto di famiglia sia posta a fondamento dell'art. 22 cpv. 2 lett. a LADI, e sia quindi determinante per questa, come del resto anche per altre normative nell'ambito del diritto delle assicurazioni sociali (cfr. DLA 1996/1997 no. 32 pag. 180 seg. consid. 5 con riferimento agli art. 13 cpv. 1 e 14 cpv. 2 LADI; RCC 1991 pag. 335 per l'art. 3 cpv. 4 lett. f LPC; DTF 116 V 173 segg. consid. 4 per l'art. 9 della Legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura, LAF; DTF 106 V 151 segg. consid. 3 per l'art. 25 cpv. 2 LAVS nel tenore in vigore sino al 31 dicembre 1996; Gerhards, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz, vol. I, note 14-17 ad art. 21-22 con riferimento all'art. 33 OADI nella versione vigente sino al 31 dicembre 1991; cfr. infine anche DTF 96 V 67 seg. consid. 1). Suddetta conclusione è peraltro conforme alla volontà del legislatore che ha inteso destinare la riduzione al 70% della quota di indennità giornaliera esclusivamente ai casi "socialmente sopportabili", e quindi segnatamente non a quelli di assicurati che ancora abbiano figli agli studi a loro carico (cfr. Messaggio del Consiglio federale 29 novembre 1993 concernente la seconda revisione parziale della LADI, FF 1994 I pag. 331). Del resto, per la nozione dell'onere di mantenimento del figlio maggiorenne in formazione sino alla conclusione della stessa, con un'espressa estensione ai 25 anni d'età, il legislatore ha esplicitamente optato anche in altri contesti del diritto delle assicurazioni sociali ove, come anche in quello in oggetto, si tratti in sostanza di assicurare un'adeguata compensazione del sostegno finanziario parentale necessario ai figli per conseguire la loro formazione professionale (cfr. art. 25 cpv. 5 LAVS, nella versione in vigore dal 1o gennaio 1997 nonché il cpv. 2 nel tenore previgente, e 9 cpv. 1 LAF; DTF 119 V 39 seg. consid. 3b, DTF 116 V 173 segg. consid. 4, DTF 106 V 151 segg. consid. 3). d) Per quanto precede, a ragione

la giurisdizione cantonale ha ritenuto essere l'art. 33 cpv. 1 OADI contrario alla legge e, quindi, inapplicabile. In effetti, la norma, nella misura in cui fa dipendere l'esistenza di un obbligo di mantenimento dei genitori dal disciplinamento cantonale sugli assegni familiari, si discosta dalla predetta qualifica ai sensi del diritto civile e introduce una - manifestamente non desiderata - restrizione della nozione contenuta nella legge e, quindi, della cerchia degli assicurati che essa intende far beneficiare dell'indennità di disoccupazione piena.

5. R. ha altresì sollevato l'incompatibilità della disposizione esecutiva in esame con il principio della parità di trattamento sancito dall'art. 4 cpv. 2 Cost., poste le disparità esistenti fra le diverse legislazioni

cantonali in materia d'assegni per la formazione. La censura è fondata. In effetti, risulta inammissibile che due assicurati, aventi entrambi obblighi di mantenimento nei confronti di figli maggiorenni agli studi, debbano beneficiare di una diversa indennità di disoccupazione a seconda del regime cantonale in materia di assegni familiari cui sono sottoposti. Pertinentemente l'interessato osserva come una simile applicazione sarebbe doppiamente discriminatoria dal momento che il medesimo assicurato, già penalizzato a livello di assegni cantonali, lo sarebbe, se disoccupato, un'altra volta vedendosi negata una prestazione di disoccupazione piena (cfr. DTF 122 V 93 seg. consid. 5a/bb, DTF 120 V 457 seg. consid. 2b e riferimenti). Ne consegue che la norma d'ordinanza in oggetto non solo è contraria alla legge, ma anche alla Costituzione.

6. Per quanto detto, correttamente i primi giudici hanno statuito l'inapplicabilità dell'art. 33 cpv. 1 OADI e, considerato come l'opponente fosse incontestatamente tenuto al mantenimento delle due figlie ancora in formazione ai sensi dell'art. 277 cpv. 2 CC e relativa giurisprudenza, accertato il suo diritto ad un'indennità giornaliera di disoccupazione dell'80% (art. 22 cpv. 1 LADI). Le motivazioni ricorsuali addotte dall'UFSEL non permettendo di concludere altrimenti, il gravame deve essere respinto e la pronunzia querelata confermata.