Urteilskopf

131 V 286

39. Estratto della sentenza nella causa N. contro Ufficio regionale di collocamento, Lugano, e Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino C 13/05 del 24 agosto 2005

Regeste (de):
Art. 27 und 59 ff. AVIG: Anspruch auf arbeitsmarktliche Massnahmen.

Ist der Anspruch auf Arbeitslosentaggelder erschöpft, kann die versicherte Person auch dann keine Leistungen im Zusammenhang mit der Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen mehr beanspruchen, wenn die Rahmenfrist für den Leistungsbezug noch nicht abgelaufen ist. Die diesbezüglichen Weisungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) zur AVIG/ AVIVRevision, gültig ab 1. Juli 2003, sind gesetzeskonform. (Erw. 4-6)

Regeste (fr):
Art. 27 et 59 ss LACI: Droit aux mesures relatives au marché du travail.

Une fois épuisé le droit aux indemnités journalières de chômage, l'assuré ne peut plus prétendre de prestations en cas de participation à des mesures relatives au marché du travail même si le délai-cadre pour percevoir la prestation est encore ouvert. Les Directives y relatives du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) concernant la révision de la LACI et de l'OACI valables dès le 1er juillet 2003 sont conformes à la loi. (consid. 4-6)

Regesto (it):
Art. 27 e 59 segg. LADI: Diritto a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro.

Esaurito il diritto alle indennità giornaliere di disoccupazione, l'assicurato non può più pretendere prestazioni per la partecipazione a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro anche se il termine quadro per la riscossione della prestazione è ancora aperto. Le relative Direttive del Segretariato di Stato dell'economia (seco) concernenti la revisione della LADI e dell'OADI valide dal 1°luglio 2003 sono conformi alla legge. (consid. 4-6)

Sachverhalt ab Seite 286

A. Mediante decisione del 14 ottobre 2003 l'Ufficio regionale di collocamento (URC) di Lugano ha accolto la domanda presentata da N., nato nel 1960, iscritto alla disoccupazione dal 1°dicembre 2002, di frequentare dal 9 ottobre 2003 al 14 febbraio 2004 il Corso propedeutico Y. presso la Scuola X., riconoscendo il contributo legale alle spese di corso e di viaggio. Con provvedimento 2 aprile 2004, sostanzialmente confermato il 12 maggio successivo anche in seguito all'opposizione interposta dall'interessato, l'URC di Lugano ha quindi solo parzialmente accolto la successiva richiesta dell'assicurato di poter seguire, sempre a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione, il corso (principale) Y. sempre organizzato dalla Scuola X. dal 9 marzo 2004 al 7 giugno 2005. L'amministrazione ha infatti limitato l'erogazione delle sue

prestazioni (contributo alle spese di corso, di viaggio e di vitto) al periodo 9 marzo 2004 - 18 ottobre 2004 in considerazione del fatto che a quest'ultima data, secondo le informazioni raccolte presso la competente cassa di disoccupazione, sarebbe venuto a scadere il diritto alle indennità di disoccupazione del richiedente.

B. N. è insorto al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino chiedendo il pagamento delle indennità giornaliere e del corso fino alla scadenza di quest'ultimo (giugno 2005). Esperiti i propri accertamenti, la Corte cantonale, per pronuncia del 13 dicembre 2004, ha respinto il gravame e confermato l'operato dell'URC.

C. Avverso il giudizio cantonale N. interpone ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale delle assicurazioni, al quale ripropone sostanzialmente le richieste di prima sede. Dei motivi si dirà, per quanto occorra, nei considerandi. L'URC di Lugano come pure il Segretariato di Stato dell'economia (seco) hanno rinunciato a presentare osservazioni.

Erwägungen

Dai considerandi:

1. Oggetto del contendere è la questione di sapere se è a ragione oppure a torto che l'URC di Lugano ha limitato il riconoscimento delle proprie prestazioni per la frequentazione del corso Y. della Scuola X. alla data di scadenza, il 18 ottobre 2004, del diritto di N. alle indennità giornaliere di disoccupazione. (...)

1.3 Dal profilo temporale si applicano di principio le disposizioni materiali in vigore al momento della realizzazione dello stato di fatto che dev'essere valutato giuridicamente o che produce conseguenze giuridiche (art. 118 cpv. 2 LADI; DTF 129 V 4 consid. 1.2). Con modifica del 22 marzo 2002, il legislatore federale ha sottoposto la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione a una revisione parziale, entrata in vigore il 1°luglio 2003 (3a revisione LADI; RU 2003 1728, 1755), che ha segnatamente interessato i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (art. 59 segg. LADI). Oggetto della decisione su opposizione in lite è l'assunzione delle spese per la frequentazione di un corso organizzato dal 9 marzo 2004 al 7 giugno 2005 e l'erogazione delle relative indennità di legge.

Ora, la richiesta di frequentazione e assunzione delle spese del corso, il corso stesso come pure la decisione parzialmente negativa dell'amministrazione sono posteriori al 1°luglio 2003. Ne discende l'applicabilità delle nuove disposizioni della LADI. Ciò vale, nonostante nel caso concreto il termine quadro per la riscossione delle prestazioni sia stato aperto prima del 1°luglio 2003, anche per quanto attiene alle nuove disposizioni concernenti il numero massimo di indennità giornaliere (art. 27 LADI), il nuovo diritto esplicando in questo caso i suoi effetti su fatti precedenti - che peraltro si manifestano ancora oltre la modifica del disciplinamento giuridico - solo per il periodo posteriore alla sua entrata in vigore (retroattività impropria; DTF 126 V 135 consid. 4a, DTF 124 III 271 consid. 4e, DTF 122 II 124 consid. 3b/dd, DTF 122 V 8 consid. 3a, DTF 122 V

408 consid. 3b/aa e sentenze ivi citate).

2.

2.1 Nell'ambito della terza revisione della legge, i Capitoli 6 e 7 del Titolo terzo della LADI (art. 59-75) sono stati sottoposti a una riorganizzazione sistematica e, parzialmente, anche redazionale (cfr. la sentenza del 24 dicembre 2004 in re B., C 77/04, consid. 3.2). Il Messaggio 28 febbraio 2001 del Consiglio federale concernente la revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione non prevedeva modifiche sostanziali fondamentali (FF 2001 1967 segg.; cfr. pure la sentenza citata del 24 dicembre 2004 in re B., consid. 3.2). La riforma si proponeva in particolare di innalzare il periodo contributivo, di ridurre la durata massima di riscossione dell'indennità di disoccupazione come pure di conseguire, grazie a una migliore efficienza degli uffici regionali di collocamento e ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, dei risparmi da contrapporre ai maggiori oneri derivanti dagli Accordi bilaterali (Accordo del 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 [sentenza citata del 24 dicembre 2004 in re B., consid. 3.4]).

2.2 Sono state così soppresse le indennità giornaliere speciali precedentemente (vecchio art. 27 cpv. 2 lett. b LADI) concesse agli assicurati per i giorni durante i quali partecipavano a provvedimenti inerenti al mercato del lavoro su ordine o con l'accordo del servizio ufficiale competente (vecchio art. 59b cpv. 1 LADI). Tali indennità venivano di principio versate, al posto e senza computo sulle indennità giornaliere ordinarie (cfr. sentenza del 12 dicembre 2002 in re S.,

C 210/02, consid. 2.2 con riferimenti), fino alla scadenza del termine quadro per la riscossione delle prestazioni (vecchio art. 59b cpv. 2 LADI), la giurisprudenza avendo a tal proposito precisato non sussistere un diritto a indennità giornaliere speciali, o al rimborso delle spese dovute alla frequenza di un corso, per un provvedimento inerente al mercato del lavoro che si prolunga oltre la scadenza del primo termine quadro per la riscossione della prestazione ove l'assicurato non possa beneficiare di un secondo termine quadro (DTF 126 V 514).

2.3 Parzialmente modificata è stata quindi anche la procedura concernente le domande di sussidio per provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (art. 59c LADI; FF 2001 2010).

2.4 Il progetto del Consiglio federale è stato sostanzialmente ripreso dalle Camere federali. Una proposta del Consiglio nazionale di inserire un capoverso 3bis e 3ter all'art. 59 LADI alfine di estendere la cerchia dei beneficiari dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro anche ai disoccupati esclusi dal diritto alle indennità di disoccupazione (BU 2001 CN 1906) è stata respinta dal Consiglio degli Stati (BU 2002 CS 75) e, infine, anche dalla maggioranza dello stesso Consiglio nazionale (BU 2002 CN 315, 317).

2.5 L'art. 27 LADI prevede pertanto ora soltanto un tipo d'indennità giornaliera. La soppressione delle indennità giornaliere speciali è stata voluta per eliminare la prassi, precedentemente troppo spesso adottata, di assegnare un assicurato a un provvedimento inerente al mercato del lavoro soltanto quando questi esauriva le sue indennità normali. Si è quindi voluto fare in modo che l'assicurato potesse partecipare quanto prima a un provvedimento inerente al mercato del lavoro (FF 2001 2009).

3.

3.1 Giusta l'art. 1a cpv. 2 LADI, la legge si prefigge di prevenire la disoccupazione incombente, di combattere quella esistente e di favorire la reintegrazione rapida e duratura sul mercato del lavoro. L'art. 7 LADI dispone che, per prevenire e combattere la disoccupazione, l'assicurazione versa tra l'altro contributi finanziari in favore di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro per gli assicurati (cpv. 1 lett. b). Essa versa inoltre le seguenti prestazioni: indennità di disoccupazione (cpv. 2 lett. a), indennità per lavoro ridotto (cpv. 2 lett. c), indennità per intemperie (cpv. 2 lett. d) e indennità nel caso d'insolvenza del datore di lavoro (indennità per insolvenza [cpv. 2

lett. e]). L'indennità di disoccupazione è pagata come indennità giornaliera. Per una settimana sono pagate cinque indennità giornaliere (art. 21 LADI). Per l'art. 27 cpv. 1 LADI, entro il termine quadro per la riscossione (art. 9 cpv. 2) - in casu compreso tra il 1°dicembre 2002 e il 30 novembre 2004 -, il numero massimo di indennità giornaliere è determinato in base all'età dell'assicurato e al periodo di contribuzione (art. 9 cpv. 3). Per il capoverso 2, l'assicurato ha diritto: a 400 indennità giornaliere al massimo se può comprovare un periodo di contribuzione di 12 mesi in totale (lett. a); a 520 indennità giornaliere al massimo se ha compiuto 55 anni e può comprovare un periodo di contribuzione minimo di 18 mesi (lett. b); a 520 indennità giornaliere al massimo se riceve una rendita di invalidità dell'assicurazione invalidità o dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, ovvero se ha chiesto di ricevere una tale rendita e la sua richiesta non sembra priva di possibilità di successo (lett. c cifra 1), e se può comprovare un periodo di contribuzione di almeno 18 mesi (lett. c cifra 2). Il Consiglio federale può aumentare di 120 unità al massimo il numero di indennità giornaliere e prolungare di due anni al massimo il termine quadro per la riscossione per gli assicurati divenuti disoccupati durante gli ultimi quattro anni precedenti il raggiungimento dell'età che dà diritto alla rendita AVS e il cui collocamento risulta generalmente impossibile o molto difficile per motivi inerenti al mercato del lavoro (cpv. 3). Le persone esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione hanno diritto a 260 indennità giornaliere al massimo (cpv. 4).

3.2 A norma dell'art. 59 LADI, l'assicurazione fornisce prestazioni finanziarie per provvedimenti inerenti al mercato del lavoro a favore di assicurati e di persone minacciate dalla disoccupazione (cpv. 1). I provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sono volti a promuovere la reintegrazione di assicurati il cui collocamento è reso difficile da motivi inerenti al mercato del lavoro. Tali provvedimenti devono in particolare (cpv. 2): migliorare l'idoneità al collocamento degli assicurati in modo da permettere loro una rapida e durevole reintegrazione (lett. a), promuovere le qualifiche professionali secondo i bisogni del mercato del lavoro (lett. b), diminuire il rischio di una disoccupazione di lunga durata (lett. c) od offrire la possibilità di acquisire esperienze professionali (lett. d). Possono, per il capoverso 3, partecipare ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro secondo gli articoli 60-71d gli assicurati che

adempiono i presupposti del diritto (all'indennità di disoccupazione) secondo l'articolo 8, per quanto la legge non disponga altrimenti (lett. a), e che soddisfano le condizioni specifiche per il provvedimento in questione (lett. b).

3.3 Giusta l'art. 59b cpv. 1 LADI, l'assicurazione versa agli assicurati indennità giornaliere per i giorni durante i quali, in virtù di una decisione del servizio competente, partecipano a un provvedimento di formazione o di occupazione o si dedicano a preparare un'attività lucrativa indipendente secondo l'articolo 71a. Secondo il capoverso 3 dell'art. 59b LADI, l'assicurazione accorda inoltre assegni per il periodo d'introduzione ai sensi dell'art. 65 LADI (lett. a), assegni di formazione a norma dell'art. 66a LADI (lett. b) e sussidi per le spese degli assicurati pendolari e soggiornanti settimanali ai sensi dell'art. 68 LADI (lett. c). Per provvedimenti di formazione si intendono segnatamente corsi individuali o collettivi di riqualificazione, di perfezionamento o di reintegrazione nonché aziende di esercitazione e pratiche di formazione (art. 60 cpv. 1 LADI).

3.4 Per la partecipazione ai corsi possono pretendere prestazioni: gli assicurati secondo l'articolo 59b capoverso 1 (art. 60 cpv. 2 lett. a LADI) e le persone direttamente minacciate dalla disoccupazione secondo l'articolo 62 capoverso 2 (art. 60 cpv. 2 lett. b LADI). Giusta l'art. 62 cpv. 2 LADI, l'assicurazione rimborsa ai partecipanti le spese comprovate di partecipazione.

4.

4.1 Secondo le Direttive del seco concernenti la revisione della LADI e dell'OADI valide dal 1°luglio 2003, durante la fase transitoria, le persone il cui termine quadro per la riscossione della prestazione è ancora aperto ma che hanno esaurito il loro diritto all'indennità di disoccupazione possono portare a termine un provvedimento inerente al mercato del lavoro (PML) iniziato prima dell'entrata in vigore della nuova LADI beneficiando del rimborso delle spese di trasporto, vitto e alloggio secondo l'ordinanza concernente le tariffe di rimborso delle spese (RS 837.056.2). Per contro, a partire dal 1°luglio 2003, se il loro diritto si è esaurito non può più essere versata loro alcuna indennità di disoccupazione. Sempre secondo tali direttive, dopo la fase transitoria, le persone il cui termine quadro per la riscossione della prestazione è ancora aperto, ma che hanno esaurito il loro diritto all'indennità di disoccupazione,

non possono di principio più beneficiare di un PML, lo stesso dovendo valere se il provvedimento è iniziato prima dell'esaurimento del diritto all'indennità.

4.2 Dopo avere richiamato le poc'anzi menzionate direttive del seco ed avere osservato che, allorquando (in concreto: il 18 ottobre 2004) un assicurato ha esaurito il numero massimo di indennità di cui all'art. 27 LADI, egli non ha più diritto ad alcuna indennità di disoccupazione, l'autorità giudiziaria cantonale ha limitato il riconoscimento delle spese di corso e delle relative spese di viaggio e di vitto ai soli 44 giorni intercorsi tra l'inizio del corso (9 marzo 2004) e il 18 ottobre 2004.

5.

5.1 Anche se le direttive amministrative non sono vincolanti per il giudice delle assicurazioni sociali, quest'ultimo deve tenerne conto nella misura in cui esse consentano nel caso di specie una corretta interpretazione delle disposizioni di legge (DTF 130 V 172 consid. 4.3.1, DTF 126 V 232 consid. 2.1, DTF 129 V 204 consid. 3.2, DTF 127 V 61 consid. 3a, DTF 126 V 68 consid. 4b, DTF 126 V 427 consid. 5a, DTF 125 V 379 consid. 1c e sentenze ivi citate).

5.2 La legge è da interpretare in primo luogo procedendo dalla sua lettera. Se il testo di un disposto legale

è chiaro e non sia pertanto necessario far capo ad altri metodi d'interpretazione ai fini di appurarne la portata, è lecito scostarsi dal senso letterale soltanto qualora conduca a soluzioni manifestamente insostenibili, contrarie alla volontà del legislatore. Tuttavia, se il testo non è perfettamente chiaro, se più interpretazioni del medesimo sono possibili, dev'essere ricercato quale sia la vera portata della norma, prendendo in considerazione tutti gli elementi d'interpretazione, in particolare lo scopo della disposizione, il suo spirito, nonché i valori su cui essa prende fondamento. Pure di rilievo è il senso che essa assume nel suo contesto (DTF 130 II 71 consid. 4.2, DTF 130 V 50 consid. 3.2.1, DTF 130 V 232 consid. 2.2, DTF 129 V 284 consid. 4.2 e riferimenti). I lavori preparatori, segnatamente laddove una disposizione non è chiara oppure si presta a diverse interpretazioni, costituiscono un mezzo valido per determinarne il senso ed evitare così di incorrere in interpretazioni erronee. Soprattutto nel caso di disposizioni recenti, la volontà storica dell'autore della norma non può essere ignorata se ha trovato espressione nel testo oggetto d'interpretazione (DTF 126 V 439 consid. 3b,

DTF 124 II 200 consid. 5c, DTF 124 III 129 consid. 1b/aa, DTF 124 V 189 consid. 3a con riferimenti).

6.

6.1 Ora, soprattutto l'interpretazione sistematica delle disposizioni determinanti evidenzia come il legislatore, oltre ad avere abolito le indennità giornaliere speciali e ad avere istituito un sistema unitario di indennità di disoccupazione, abbia di principio ancorato, mediante un sistema di rinvii, la partecipazione ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro ai presupposti del diritto all'indennità di disoccupazione (art. 59 cpv. 3 lett. a LADI), facendo di fatto segnatamente dipendere le prestazioni per la partecipazione ai corsi dal versamento e dal diritto alle indennità giornaliere (art. 60 cpv. 2 lett. a in relazione con l'art. 59b cpv. 1 LADI). In questa chiave può anche essere letto il rifiuto opposto dalle Camere federali al già menzionato tentativo (consid. 2.4) messo in atto durante le discussioni parlamentari di ammettere, a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione invece che dell'aiuto sociale cantonale o comunale, una determinata categoria di assicurati esclusi dal diritto alle indennità di disoccupazione ai programmi e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (cfr. ad es. BU 2001 CN 1906 segg., 2002 CS 170).

6.2 In quest'ordine di idee si inserisce inoltre il fatto che la giurisprudenza sviluppata da questa Corte in DTF 112 V 70, in forza della quale l'assicurato autorizzato a frequentare un corso che aveva esaurito il suo diritto alle indennità giornaliere prima dell'inizio dello stesso, o quello il cui diritto scadeva durante la frequenza del corso, conservava il diritto al rimborso delle spese d'iscrizione, del materiale didattico, di viaggio, di vitto e di alloggio (disciplinato dall'allora vigente vecchio art. 61 cpv. 3 LADI) sino alla durata massima di 260 giorni stabiliti dall'allora vigente vecchio art. 60 cpv. 4 LADI, ha perso tutta la sua attualità dopo che il legislatore, con la modifica del 19 marzo 1999 (in vigore dal 1°settembre 1999), ha precisato non applicarsi questa disposizione alle persone che hanno esaurito il loro diritto alle indennità di disoccupazione (RU 1999 2385; FF 1999 3). Principio, quest'ultimo, ora ripreso dall'art. 59d cpv. 1 LADI, il quale disposto stabilisce espressamente che non hanno diritto alle prestazioni di cui all'art. 62 cpv. 2 LADI gli assicurati che, fra l'altro, hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione.

6.3 In tali condizioni, la valutazione dell'amministrazione e dei primi giudici dev'essere condivisa. Con l'estinzione,

al 18 ottobre 2004, del diritto alle indennità giornaliere, il ricorrente non aveva più diritto ad alcuna indennità di disoccupazione e non poteva così nemmeno più pretendere ulteriori pagamenti per le spese di corso, di viaggio e di vitto. Per il resto, facendo manifestamente difetto i requisiti di legge, egli non aveva neppure diritto ad eventuali assegni d'introduzione o di formazione (art. 65 segg. LADI) o ai sussidi ai sensi dell'art. 68 LADI. Le Direttive del seco riferite alla situazione legale dopo la fase transitoria, oltre ad attagliarsi alla fattispecie concreta in quanto la domanda dell'assicurato e la decisione in lite dell'amministrazione come pure lo svolgimento del provvedimento in esame concernevano chiaramente un periodo successivo all'entrata in vigore della nuova LADI, sono da ritenersi conformi alla legge.