

TI_GERICHTE 38.2006.57 vom 26. Juli 2006

TI Tribunale d'appello, 2006-07-26, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_38.2006.57_d20060726

FR: TI_GERICHTE 38.2006.57 du 26 juillet 2006

IT: TI_GERICHTE 38.2006.57 del 26 luglio 2006

Regeste

Negata apertura nuovo termine quadro in quanto il vecchio termine, secondo la legge, non era ancora terminato. L'art. 90a cpv. 5 OADI è contrario alla volontà del legislatore e pertanto non applicabile in concreto.

Erwägungen

E. 1

L'assicurazione può concedere assegni per una formazione di una durata massima di tre anni ai disoccupati che: a. ... b. hanno almeno 30 anni e c. non dispongono di una formazione professionale completa o hanno notevoli difficoltà nel trovare un impiego nell'ambito della loro professione.

E. 2

L'ufficio di compensazione può, in casi giustificati, autorizzare una deroga alla durata della formazione e al limite di età di cui al capoverso 1.

E. 3

Gli assicurati che hanno conseguito un diploma universitario o di una scuola professionale superiore o che, pur senza ottenere un diploma hanno seguito una formazione di almeno tre anni in uno di questi centri di formazione non ricevono assegni di formazione.

E. 4

L'importo massimo conformemente all'articolo 66 c capoverso 2 LADI ammonta a 3500 franchi mensili. Le borse di studio assegnate sono computate nell'importo degli assegni per la formazione, per quanto non servano a coprire le spese familiari di mantenimento.

E. 4.1

Dans la mesure où l'application des dispositions régissant l'indemnité pour changement d'occupation est en cause, le sens et la portée de ces dispositions doivent être déterminés selon les règles usuelles d'interprétation de la loi. Ainsi, il faut en premier lieu se fonder sur la lettre de la disposition en cause (interprétation littérale). Si le texte de cette dernière n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté de son auteur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique). Le sens que prend la disposition dans son contexte est également important (ATF 129 V 263 s. consid. 5.1 et les arrêts cités; voir aussi ATF 130 II 71 consid. 4.2, 130 V 50 consid. 3.2.1, 129 II 356 consid. 3.3, 129 V 165 consid. 3.5, 284 consid. 4.2 et les références)." 2.6. Gli assegni

di formazione sono stati introdotti nella legge in occasione della seconda revisione della LADI del 23 giugno 2005, in vigore dal 1° gennaio 2006 (cfr. D. Cattaneo, "I provvedimenti inerenti al mercato del lavoro nella legge sull'assicurazione contro la disoccupazione" (LADI) in *Il Ticino e il diritto*, Ed. CFPG Lugano 1997 pag. 231 seg., 241-243). L'art. 66c cpv. 4 LADI, a quel momento in vigore, prevedeva che "il termine quadro è di 4 anni per gli assicurati che concludono una formazione mediante assegni di formazione" (cfr. Messaggio del Consiglio federale concernente la seconda revisione parziale della LADI del 29 novembre 1993 in *FF* 1994 I pag. 312 seg. 354; Th. Nussbaumer "Arbeitslosenversicherung" in *SBVR* pag. 619-621; B. Rubin, "Assurance-chômage", 2 a Ed., Ed. Schulthess 2006 pag. 643). In occasione della terza revisione della legge del 22 marzo 2002 in vigore dal 1° luglio 2003, il legislatore ha modificato il cpv. 4 all'art. 66 LADI sopprimendo il limite massimo di quattro anni per riscuotere le prestazioni, sostituendolo con il concetto, più flessibile, di "è prolungato sino alla conclusione della formazione autorizzata" (cfr. B. Rubin, op. cit., pag. 643); il tema TH. Nussbaumer, op. cit., pag. 229 n. 622). Nel suo Messaggio concernente la revisione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione del 28 febbraio 2001 (cfr. *FF* 2001 pag. 1267 seg.) e Consiglio federale si è al riguardo così espresso: " Per garantire che, anche nel caso in cui la formazione quadriennale non cominci immediatamente dopo l'inizio del termine quadro, si possa beneficiare degli assegni per tutta la durata della formazione, il capoverso 4 rende più flessibile tale termine." (*FF* 2001 pag. 2014) Il testo della norma è chiaro: il termine quadro è prolungato sino al termine della formazione autorizzata. Altrettanto chiaro è lo scopo: visto che nel sistema previsto dalla LADI vigono termini quadro biennali per la riscossione delle prestazioni (cfr. art. 9 cpv. 1 e cpv. 2 LADI) era necessario prevedere un prolungamento di tale termine in un caso, in cui gli assegni possono essere concessi "per una formazione di una durata massima di tre anni", art. 66a cpv. 1 LADI o, eventualmente, anche per un periodo più lungo sulla base dell'art. 66a cpv. 2 LADI; cfr. TH Nussbaumer, op. cit., pag. 228-229 n. 619-620). L'art. 90a cpv. 5 OADI (norma peraltro già in vigore dal 1996 seppure formulata, visto il diverso contenuto della legge, in modo parzialmente differente: "Per gli assicurati vale il termine conformemente all'articolo 9 capoversi 1 e 2 LADI. Iniziata la formazione, detto termine è prolungato di due anni. Interrotta o compiuta la formazione, il termine quadro prolungato è soppresso alla fine del periodo di controllo seguente.", cfr. Th. Nussbaumer, op. cit., pag. 229 n. 621), anziché prolungare il termine di riscossione fino alla conclusione della formazione, come prescritto all'art. 66c cpv. 4 LADI, ha esteso il termine quadro prolungato fino "alle fine del periodo di controllo seguente". Secondo, questo Tribunale, la citata disposizione dell'ordinanza è contraria alla volontà del legislatore. Essa è peraltro contraria al sistema della legge che prevede termini quadro biennali per la riscossione della prestazione e per il periodo di contribuzione (cfr. art. 9 cpv. 1 LADI), che possono essere prolungati se una norma di legge lo prevede (cfr. art. 9 cpv. 1 in fine e 66c cpv. 4 LADI), ma che non possono evidentemente essere ulteriormente ampliati tramite una disposizione dell'ordinanza. Del resto, su questo preciso punto il Consiglio federale, non dispone di una delega estesa ma deve semplicemente adottare le disposizioni esecutive sulla base dell'art. 109 LADI. In tale contesto va peraltro rilevato che secondo l'art. 9 cpv. 2 e cpv. 3 il termine quadro biennale viene fissato a partire dal primo giorno nel quale sono adempiuti i presupposti dal diritto e quindi non necessariamente il primo giorno di un periodo di controllo (cfr. art. 27a OADI: "è considerato periodo di controllo ogni mese civile"). Inoltre, secondo l'art. 9 cpv. 4, "se il termine quadro per la riscossione è scaduto e l'assicurato pretende di nuovo l'indennità di disoccupazione, termini

quadri biennali sono nuovamente applicabili alla riscossione e al periodo di contribuzione sempre che la legge non disponga altrimenti". Ora, nel caso dell'assicurato, sebbene la formazione si sia conclusa il 14 luglio 2006, la durata del termine quadro per la riscossione è stata "artificialmente" prolungata, applicando l'art. 90a cpv. 5 OADI, senza ragione, fino al 30 agosto 2006, con la conseguenza che, un nuovo termine quadro potrebbe essere aperto soltanto il 1° settembre 2006. Questa soluzione è tanto più difficile da comprendere se si considera che l'assicurato aveva già esaurito il numero massimo di indennità giornaliera prima dell'inizio del periodo formativo, con il risultato che durante più di un mese e mezzo non riceverebbe nessuna indennizzazione, pur potendo potenzialmente beneficiare subito di nuove indennità di disoccupazione in quanto può fare valere un periodo di contribuzione sufficiente (cfr. art. 13 LADI). Secondo questo Tribunale la disposizione dell'ordinanza è contraria alla legge e non va applicata: il termine quadro per la riscossione può e deve essere prolungato soltanto fino al termine della formazione autorizzata (cfr. art. 66c cpv. 4 LADI) e non oltre. Del resto lo stesso SECO, rispondendo ad alcuni quesiti postigli dal TCA, ha preannunciato che proporrà al Consiglio federale una modifica della disposizione dell'ordinanza in occasione di una prossima revisione della stessa, come pure una modifica della sua direttiva nel corso del 2007 (cfr. consid. 1.4). Alla luce di quanto appena esposto il TCA deve concludere che RI 1 ha, per principio, diritto all'apertura di un nuovo termine quadro per la riscossione dell'indennità di disoccupazione già a partire dal 17 luglio 2006. Quanto alle difficoltà di ordine teorico, segnalate dalla Cassa (cfr. consid. 1.5), questo Tribunale si limita a rilevare che come per un assicurato che si annuncia in disoccupazione per la prima volta a metà del mese viene regolarmente aperto un termine quadro, ciò deve essere possibile anche per chi, come l'assicurato, si presenta per l'apertura di un secondo termine quadro. Basta infatti correggere l'indicazione relativa alla durata del prolungo del termine quadro precedente, rivelatasi non conforme alla legge.

E. 5

Per gli assicurati vale il termine quadro conformemente all'articolo

E. 9

capoversi 1 e 2 LADI. Con l'inizio della formazione, detto termine è prolungato fino alla conclusione della formazione per la quale è stato accordato l'assegno. Se la formazione è interrotta o conclusa, il termine quadro prolungato è soppresso alla fine del periodo di controllo seguente. 6 ... 7 Le domande di assegni per la formazione devono essere presentate al servizio cantonale otto settimane prima dell'inizio della misura. 8 Il servizio cantonale comunica la sua decisione all'assicurato di regola quattro settimane dopo la consegna della domanda." 2.3. Nella presente fattispecie, risulta dagli atti dell'incarto che il termine quadro per la riscossione delle prestazioni è stato fissato dal 1° gennaio 2004 al 31 dicembre 2005 e che il 13 luglio 2005 l'assicurato ha esaurito il diritto alle 400 indennità giornaliera (cfr. art. 27 cpv. 2 lett. a LADI). Dal giorno seguente egli ha iniziato a svolgere una formazione quale assistente di cura, beneficiando degli assegni di formazione ai sensi dell'art. 66a LADI (cfr. consid. 2.2). In tale ipotesi, secondo l'art. 66c cpv. 4 LADI, "il termine quadro è prolungato sino alla conclusione della formazione autorizzata". La formazione dell'assicurato si è protratta fino al 14 luglio 2006 (cfr. Doc. C). Nei giorni successivi egli si è iscritto per il collocamento. La Cassa CO 1 ha rifiutato di aprire un nuovo termine quadro fino al 1° settembre 2006, invocando l'art. 90a cpv. 5, ultima frase, OADI secondo cui "se la formazione è interrotta o conclusa, il termine quadro prolungato è soppresso alla fine del periodo di controllo seguente" e le direttive del SECO ("Circulaire

relative aux mesures du marché du travail" (MMT) del gennaio 2006, punto F.45, cfr. consid. 1.4). Questo Tribunale è dunque chiamato a stabilire se su questo punto l'art. 90a cpv. 3 OADI è o no conforme alla legge. 2.4. Allorché devono pronunciarsi sulla legalità di un'ordinanza emanata in forza di una delega del Parlamento, i Tribunali, che esaminano di principio liberamente la questione, devono stabilire in che modo le relative disposizioni vanno interpretate e se sono conformi alla legge (STFA del 6 marzo 2006, K 121/01, consid. 4.2 pubblicata in SVR 2006 KV Nr. 28). Nella misura in cui la delega legislativa è relativamente imprecisa e, di conseguenza, attribuisce all'esecutivo un ampio potere di apprezzamento, il Tribunale deve limitarsi ad esaminare se la normativa esecutiva sconfini manifestamente dal quadro di competenze delegate o se, per altri motivi, è contraria alla legge o alla Costituzione. A questo proposito una disposizione regolamentare viola gli art. 9 o 8 cpv. 1 Cost. federale quando non si basa su motivi validi, è priva di senso o utilità, oppure opera distinzioni giuridiche che non trovano giustificazione alcuna nella fattispecie da disciplinare o, per contro, tralascia di operarne di necessarie, dando luogo ad una parificazione inammissibile (cfr. SVR 2006 KV Nr. 28, consid. 4.2; DTF 128 V 98 consid. 5a, 105 consid. 6a e riferimenti, STFA del 13 giugno 2003 nella causa N., E 1/00; DTF 117 V 180 consid. 3 a). Nell'ambito di questo esame, il giudice non deve tuttavia sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'autorità da cui emana la regolamentazione in causa. Al contrario, egli deve limitarsi a verificare che la disposizione litigiosa sia atta a realizzare oggettivamente lo scopo che si prefigge la legge senza preoccuparsi, in particolare, di sapere se essa costituisca il mezzo maggiormente appropriato per il raggiungimento di tale scopo (SVR 2006 KV Nr. 28, DTF 131 II 166 consid. 2.3, DTF 131 V 14 consid. 3.4.1, DTF 130 V 473 consid. 6.1, DTF 130 I 32 consid. 2.2.1, DTF 129 II 164 consid. 2.3; DTF 129 V 271 consid. 4.1.1). Le ordinanze d'esecuzione non possono invece porre nuove regole atte a restringere i diritti degli assicurati o ad imporre loro degli obblighi, anche se queste regole sono conformi allo scopo della legge (cfr. RDAT I-1997 pag. 254, DTF 115 V 431-432, DTF 112 V 252 e sentenze ivi citate, DTF 111 V 314). In materia di assicurazione contro la disoccupazione, il TCA ha, ad esempio, ritenuto un articolo dell'ordinanza contrario alla legge e non l'ha dunque applicato al caso concreto, riconoscendo così ad un assicurato un'indennità di disoccupazione superiore rispetto a quella stabilita dall'amministrazione. La decisione è stata confermata dal TFA (DTF 124 V 64 e seg. e D. Cattaneo "La contribution du Tribunal des assurances du Canton du Tessin (Ticino) à la jurisprudence suisse en matière de sécurité sociale" in Cahiers genevois et romands de sécurité sociale (CGRSS) No 33-2004, pag. 19 seg. (pag. 38-39 n° 18). In una sentenza del 16 settembre 2005 nella causa T., C 171/05 il TFA ha ritenuto conforme alla legge l'art. 21 cpv. 1 OADI. In un'altra recente sentenza del 23 novembre 2006 nella causa S., C 94/06, l'Alta Corte ha invece ritenuto contrario alla legge l'art. 95e cpv. 2 OADI ("Con l'inizio dell'attività lucrativa indipendente, il termine quadro per la riscossione della prestazione è prolungato di due anni nella misura in cui l'attività non era soggetta a contribuzione secondo l'articolo 13 LADI"), ed ha nuovamente riassunto i criteri che il giudice deve utilizzare per controllare la conformità alla legge di una disposizione dell'ordinanza: " 2.4.1 Nach der Rechtsprechung kann das Eidgenössische Versicherungsgericht Verordnungen des Bundesrates grundsätzlich, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüfen. Bei unselbstständigen Verordnungen, die sich auf eine gesetzliche Delegation stützen, geht es in erster Linie darum zu beurteilen, ob sie sich im Rahmen der Delegationsnorm halten. Besteht ein sehr weiter Spielraum des Ermessens für die Regelung auf Verordnungsebene, muss sich das Gericht auf die Prüfung

beschränken, ob die umstrittenen Vorschriften offensichtlich aus dem Rahmen der im Gesetz delegierten Kompetenzen herausfallen oder aus andern Gründen verfassungs- oder gesetzwidrig sind (vgl. Art. 191 BV). Es kann sein eigenes Ermessen nicht an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen, und es hat auch nicht die Zweckmässigkeit zu untersuchen (BGE 131 V 14 Erw. 3.4.1, 131 II 566 Erw. 3.2, 740 Erw. 4.1). Die vom Bundesrat verordnete Regelung verstösst allerdings dann gegen das Willkürverbot oder das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 9 und Art. 8 Abs. 1 BV), wenn sie sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen lässt, wenn sie sinn- oder zwecklos ist oder wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund nicht finden lässt. Gleiches gilt, wenn die Verordnung es unterlässt, Unterscheidungen zu treffen, die richtigerweise hätten berücksichtigt werden sollen (BGE 131 II 166 Erw. 2.3, 275 Erw. 4, 131 V 266 Erw. 5.1, 130 V 473 Erw. 6.1, 130 I 32 Erw. 2.2.1, 129 II 164 Erw. 2.3, 129 V 271 Erw. 4.1.1, 329 Erw. 4.1, je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 130 V 45 Erw. 4.3)." 2.5. Per costante giurisprudenza federale il significato di una norma deve essere inteso innanzitutto in senso letterale. Se il testo di un disposto legale è chiaro e non sia pertanto necessario far capo ad altri metodi di interpretazione ai fini di appurarne la portata, è lecito scostarsi dal senso letterale solo ove esistano motivi seri per ritenere che esso non corrisponda al vero senso del disposto in esame. Tali motivi possono risultare dai lavori preparatori, dal fondamento e dallo scopo della norma in questione, così come dalla relazione con altre disposizioni (cfr. STFA del 2 febbraio 2006 nella causa S., B 124/04; DTF 131 V 93; DTF 131 V 128; DTF 135 V 232; RAMI 2001, pag. 134, in particolare pag. 137 e segg.; DTF 126 V 105 consid. 3 con rinvii, 126 III 101, consid. 2c, pag. 104). Secondo la giurisprudenza, si può derogare eccezionalmente al senso letterale di un testo chiaro soltanto qualora conduca a soluzioni manifestamente insostenibili, contrarie alla volontà del legislatore (SVR 2006 ALV Nr. 11). Devono cioè esistere delle ragioni obiettive, ad esempio deducibili dai lavori preparatori, dallo scopo e dal senso della disposizione oppure dalla sistematica della legge, che permettono di concludere che il testo di legge non esprime il vero senso della disposizione in oggetto (STFA del 6 luglio 1998 nella causa G.; DTF 123 V 317; DTF 123 III 91 consid. 3a, DTF 122 III 325 consid. 7a, 474 consid. 5a, DTF 122 V 364 consid. 4a, DTF 121 III 224 consid. 1d/aa, 412 consid. 4b, 465 consid. 4a/bb, DTF 121 V 24, DTF 121 V 61, DTF 121 V 127 consid. 2c, DTF 120 V 102 consid. 4b; 324 consid. 5a; 338 consid. 5a, 525 consid. 3a; SVR 1996 EL N. 19 pag. 55 consid. 4a; DTF 119 V 429 consid. 5a; DTF 119 V 60; DTF 118 Ib 452; Pratique VSI 1993, pag. 133; Pratique VSI 1993 pag. 263; RAMI 1993 pag. 132; DTF 117 V 109; DTF 117 V 45; DTF 117 V 5; DTF 112 V 168; DTF 108 V 240 consid. 4b. Vedi pure: Imboden/Rhinow/ Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band 1, pag. 137 seg., Nr. 21 B IV). L'interpretazione letterale deve dunque condurre a dei risultati manifestamente insostenibili (zu offensichtlich unhaltbaren Ergebnissen), che contraddirebbero la vera intenzione del legislatore (DTF 109 V 62 consid. 4; DTF 107 V 216 consid. 3b; DTF 105 V 44; RAMI 1984 N. K 593, pag. 228 consid. 2b). Invece, quando il testo non è perfettamente chiaro, se più interpretazioni del medesimo sono possibili, dev'essere ricercata 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 (SVR 2006 ALV Nr. 11; DTF 130 II 71 consid. 4.2, DTF 130 V 232 consid. 2.2, DTF 130 V 295 consid. 5.3.1, DTF 130 V 428 consid. 3.2, DTF 130 V 475 consid. 6.5.1, DTF 130 V 484 consid. 5.2, DTF 130 V 129 V 284 consid. 4.2 e riferimenti). I lavori preparatori possono costituire un valido aiuto per

individuare il senso della norma ed evitare così interpretazioni scorrette. Quando tali documenti non forniscono una risposta chiara, essi non sono invece utili come aiuto per l'interpretazione. In particolare trovandosi confrontati con delle leggi relativamente recenti la volontà del legislatore che le ha adottate non può essere ignorata. Se però questa volontà non ha trovato riscontro nel testo di legge, essa non è decisiva per l'interpretazione. In particolare, se durante le discussioni legislative è stata espressamente rifiutata una proposta di completare la legge nel senso di quella che rappresenta ora una possibilità di interpretazione, tale interpretazione non può essere presa in considerazione (cfr. DTF 123 V 301, DTF 123 V 318, DTF 115 V 349 consid. 1c con riferimento alla giurisprudenza e alla dottrina. Vedi pure DTF 122 III 325 consid. 7a, 474 consid. 5a, 120 II 247 consid. 3e, 117 II 526 consid. 1d, 116 Ia 368 consid. 5c, 116 II 415 consid. 5b e 527 f consid. 2b). Ad esempio, in una sentenza pubblicata in SVR 2006 ALV Nr. 11 il TFA ha stabilito che il testo dell'art. 36 cpv. 3 LADI è "chiaro e univoco" e che dal "messaggio del Consiglio federale 2 luglio 1980 concernente una nuova legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (FF 1980 III 532 seg.) non si evince nulla a sostegno della tesi opposta", sostenuta dall'amministrazione. In un'altra sentenza pubblicata in DTF 131 V 90, nella quale ha ritenuto chiaro il senso dell'art. 86 cpv. 1 lett. b OPI, l'Alta Corte ha così riassunto gli abituali metodi d'interpretazione della legge: "

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.