



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'economia,
della formazione e della ricerca DEFR
Segreteria di Stato dell'economia SECO



Letter

TCRD

Edizione 2018 / 2

Settembre 2018

Sommario

Considerazioni sull' idoneità al collocamento con particolare accento sugli effetti di ricerche di lavoro insufficienti	2
Colophon	10

Obiettivo dell' Audit Letter

Con questo strumento, pubblicato due o tre volte all'anno, desideriamo informarvi sui principali risultati delle nostre revisioni, approfondire questioni di natura materiale e affrontare problematiche ricorrenti.

L' Audit Letter non è una direttiva e non introduce nuove regolamentazioni, come avviene invece con la Prassi LADI, ma può occuparsi di nuove disposizioni giuridiche o direttive della Prassi LADI per le quali constatiamo, nell'ambito delle nostre revisioni, problemi di applicazione.

L'obiettivo dell' Audit Letter è quello di sostenere gli organi esecutivi nella loro attività quotidiana e di contribuire a mantenere elevata o a migliorare la qualità del lavoro svolto.

Considerazioni sull'idoneità al collocamento, in particolare sugli effetti di ricerche di lavoro insufficienti

Art. 15, 17, 30, 81 e 85 LADI, Prassi LADI ID B215 e segg., D63 e segg., D72 e segg.

Introduzione

È considerato idoneo al collocamento il disoccupato che è disposto, capace e autorizzato ad accettare un'occupazione adeguata e a partecipare a provvedimenti di reintegrazione. La nozione di idoneità al collocamento ingloba le seguenti condizioni, che devono essere adempiute cumulativamente:

- disponibilità a essere collocato (elemento soggettivo)
- capacità lavorativa (elemento oggettivo)
- autorizzazione a lavorare (elemento oggettivo)
- disponibilità a partecipare a provvedimenti di reintegrazione

La negazione dell'idoneità al collocamento ha conseguenze significative per l'assicurato che perde completamente il diritto all'ID.

Spesso non è facile stabilire se la persona è idonea al collocamento, in quanto a tal fine è necessario tenere conto di una serie di circostanze. Questo succede in particolare quando l'oggetto della valutazione è l'inidoneità al collocamento a seguito di inadempimento di obblighi da parte dell'assicurato. Il servizio cantonale, la cassa di disoccupazione e l'URC possono essere chiamati a confrontarsi con questioni inerenti i presupposti del diritto.

A tal proposito è opportuno illustrare in dettaglio alcuni aspetti della questione attraverso il presente numero speciale dell'Audit Letter sul tema dell'idoneità al collocamento. Oltre a fornire spiegazioni sulla tabella delle sospensioni riportata nella Prassi LADI ID, sulle competenze e sulla procedura di verifica in caso di dubbi, l'articolo verte principalmente sulle conseguenze per l'idoneità al collocamento dovute a ricerche di lavoro insufficienti.

Significato della tabella delle sospensioni riportata al punto D72 e segg. della prassi LADI ID per il giudizio dell'idoneità al collocamento

La tabella delle sospensioni di cui al punto D79 della prassi LADI ID prevede in caso di ripetute violazioni degli obblighi che l'assicurato sia sottoposto ad esame di idoneità al collocamento a seguito di un ulteriore comportamento scorretto. Oltre a fissare valori di riferimento per determinare l'entità delle sanzioni da applicare in caso di ripetute violazioni degli obblighi, la tabella ha quindi una certa rilevanza per il controllo o la valutazione dell'idoneità al collocamento a seguito di violazioni multiple.

La tabella delle sospensioni, in quanto componente della prassi LADI ID, ha lo scopo di assicurare parità di trattamento a tutti gli assicurati a livello nazionale e costituisce un aiuto agli organi d'esecuzione nell'attività decisionale. Una panoramica di questo genere chiaramente non consente di rappresentare correttamente tutti i singoli casi concreti. Deve essere quindi letta in combinazione con tutti i dettagli contenuti nelle restanti sezioni del documento. La tabella inoltre non limita in alcun modo il potere di apprezzamento degli organi di esecuzione né li esonera dal dovere di tenere conto di tutte le circostanze oggettive e soggettive della fattispecie. Per ogni sospensione deve essere preso in considerazione il comportamento dell'assicurato in generale. Sono applicabili i principi generali del diritto amministrativo di legalità, di proporzionalità e di colpevolezza. Se si ritiene di doversi scostare dalla tabella, è necessario motivare nella decisione le ragioni per cui è stata prevista una sanzione più leggera o più severa.

Se, contrariamente a quanto previsto dalla tabella delle sospensioni D79 di cui alla prassi LADI ID, l'URC di competenza non rimettesse il caso al servizio cantonale per il controllo di idoneità, ma ritenesse opportuno disporre un'ulteriore sanzione, le relative motivazioni dovrebbero essere indicate nella decisione di sospensione. Ciò avviene sempre, in linea di massima, quando nonostante il comportamento scorretto dell'assicurato sia evidente la sua capacità lavorativa.

In questo caso nella decisione di sospensione potrebbe essere adottata la seguente motivazione: *«Questa è la quarta sospensione per ricerche insufficienti. Tuttavia, dato che le sospensioni precedenti risalgono a 4 mesi fa e Lei negli ultimi 4 mesi ha soddisfatto pienamente le prescrizioni di controllo, la capacità lavorativa e con essa l'idoneità al collocamento possono ritenersi conservate. Tuttavia La avvisiamo che in caso di ulteriore violazione la Sua idoneità al collocamento sarà sottoposta a esame.»*

Se il diritto all'indennità dell'assicurato viene sospeso più volte, la durata della sospensione deve essere prolungata in modo adeguato. Per determinare il prolungamento sono prese in considerazione le sospensioni degli ultimi 2 anni (periodo di osservazione). Determinanti per il prolungamento della sospensione sono le azioni dell'assicurato passibili di sospensione nel periodo di osservazione (cfr. art. 45 cpv. 5 OADI, prassi LADI ID B323 e D63). Se l'assicurato è ripetutamente sospeso per lo stesso motivo (stessa fattispecie), la durata della sospensione è prolungata come indicato nella tabella delle sospensioni (prassi LADI ID D63c). A tal proposito la prassi LADI ID non fornisce indicazioni sulle sospensioni ripetute derivanti da fattispecie diverse. Per determinare l'entità della sanzione deve essere valutato, come sempre, il comportamento generale della persona assicurata. Spetta al servizio cantonale/all'URC stabilire nell'ambito della propria facoltà di apprezzamento il prolungamento della sospensione e motivarlo mediante decisione. Anche in caso di rinuncia al prolungamento deve essere adottata una motivazione nella decisione (prassi LADI ID D63d).

Competenze e procedura di verifica in caso di dubbio di idoneità

Secondo l'articolo 81 capoverso 1 lettera a della LADI le casse di disoccupazione appurano il diritto alle prestazioni, nella misura in cui questo compito non sia espressamente riservato ad un altro ente. Secondo l'articolo 85 capoverso 1 lettera d della stessa legge spetta in linea di massima ai servizi cantonali verificare l'idoneità al collocamento. Di conseguenza l'articolo 81 capoverso 2 lettera a, in combinazione con l'articolo 85 capoverso 1 lettera e, prevede inoltre che le casse sottopongano il caso al servizio cantonale, qualora sia dubbio se l'assicurato abbia diritto alle prestazioni. Qualora non sussistano dubbi di questo genere, le casse di disoccupazione potranno decidere autonomamente (Tribunale federale C 129/05 del 30.8.2005).

In relazione alla suddivisione dei compiti tra i servizi cantonali e gli URC l'articolo 85b capoverso 1 LADI prevede unicamente che i Cantoni possano affidare agli URC compiti dei servizi cantonali. Di conseguenza i Cantoni possono attribuire agli URC anche le competenze relative al controllo dell'idoneità al collocamento. La suddivisione di tali competenze deve avvenire nel rispetto delle leggi cantonali. Per questo motivo la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione non contempla i casi in cui l'URC interpella i servizi cantonali per sussistenza di dubbi sull'idoneità al collocamento - a differenza della regolamentazione delle casse - . Tuttavia secondo il punto B275 della prassi LADI ID, in caso di dubbi riguardo all'idoneità al collocamento di un assicurato, anche l'URC è tenuto – a seconda della delega

delle competenze nel Cantone – a esaminare personalmente il caso o a sottoporlo al servizio cantonale per decisione.

Al punto B277 della prassi sono illustrati elementi chiave dello svolgimento dell'esame. Se il servizio competente, che in base alla suddivisione delle competenze può coincidere con il servizio cantonale o con l'URC, ha dubbi sull'idoneità al collocamento dell'assicurato può avvisare tempestivamente la cassa che bloccherà il versamento delle indennità. Se l'idoneità al collocamento viene riconosciuta, il versamento delle indennità riprenderà soltanto dopo che la decisione è passata in giudicato.

La sospensione dei pagamenti dipende dalla durata delle procedure legali e d'esame e secondo il punto B277 della prassi può avere un impatto significativo sull'assicurato anche in caso di successivo riconoscimento dell'idoneità. È quindi opportuno avviare tali esami/procedimenti solo se sussistono reali dubbi sull'idoneità dell'assicurato al collocamento. Le decisioni cessano di basarsi sistematicamente sui dati numerici (numero di sospensioni secondo la tabella delle sospensioni), quando l'organo esecutivo delegante ha già la certezza che l'inidoneità dell'assicurato non possa essere dedotta dalla giurisprudenza in materia o dalla prassi LADI ID (cfr. in particolare B221 e B326).

L'avvio «premature» della procedura relativa ai dubbi sull'idoneità al collocamento non è neanche giustificata, in quanto (in un primo tempo) l'indennità giornaliera possa essere negata anche mediante decisione di sospensione. Ciò vale solo se la durata della sospensione in caso di ripetuti comportamenti scorretti è prolungata in modo adeguato conformemente all'articolo 45 capoverso 5 dell'ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione OADI. Già partire da 21 giorni di sospensione all'assicurato non sono più corrisposte le prestazioni per un intero periodo di controllo. In tal senso il prolungamento conforme del periodo di sospensione ha temporaneamente gli stessi effetti della perdita di idoneità al collocamento.

A tal proposito va osservato che l'idoneità al collocamento negata a un assicurato in seguito all'inadempimento dei propri obblighi dovrà essere nuovamente riconosciuta all'interessato se questi dimostra di aver cambiato comportamento. L'interessato dimostra tale cambiamento, in particolar modo dando prova di aver intrapreso sforzi sufficienti nella ricerca del lavoro e di aver rispettato le istruzioni e gli appuntamenti dell'URC. Se non vi è più alcun dubbio sull'idoneità dell'assicurato, viene emanata una decisione con cui si riconosce nuovamente il diritto all'indennità dell'assicurato a partire dal momento in cui ha dimostrato di aver cambiato il proprio comportamento (cfr. prassi LADI ID B280).

Le conseguenze di ricerche di lavoro insufficienti sull'idoneità al collocamento

L'impegno nella ricerca del lavoro serve all'assicurato in primo luogo per adempiere al suo obbligo di ridurre il danno. A tal riguardo il Tribunale federale ha sottolineato più volte che le ricerche di lavoro insufficienti di norma sono solo espressione di insufficiente adempimento dell'obbligo di ridurre il danno previsto dalla legge e non devono essere interpretate come mancanza di volontà da parte dell'assicurato di trovare un'occupazione nel periodo considerato. Le ricerche di lavoro devono in primo luogo essere dimostrate secondo le prescrizioni di controllo di cui all'articolo 17 della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, mentre la violazione di questi obblighi è in linea di massima punita con una sospensione del diritto all'indennità conformemente all'articolo 30 capoverso 1 lettera d.

Il Tribunale federale ha sviluppato svariati principi relativamente all'idoneità al collocamento in seguito a persistenti ricerche di lavoro insufficienti:

- Ricerche di lavoro costantemente insufficienti sotto il profilo quantitativo possono portare alla negazione dell'idoneità al collocamento.
- Ricerche di lavoro costantemente insufficienti possono quindi lasciar supporre che all'assicurato durante un dato periodo di tempo sia mancata la volontà di lavorare, cosa che pregiudicherebbe il suo diritto all'indennità di disoccupazione. Ciò non deve essere tuttavia dedotto solo sulla base della mera mancanza di impegno nella ricerca del lavoro.
- Ricerche di lavoro insufficienti sono di regola solo espressione di scarso adempimento dell'obbligo di ridurre il danno previsto dalla legge e non la conseguenza della mancanza di volontà dell'assicurato di trovare un'occupazione durante il periodo considerato.
- Non si può tuttavia dedurre un'inidoneità al collocamento basandosi unicamente su ricerche di lavoro insufficienti: occorre infatti che vi siano circostanze particolarmente qualificate. Se invece si constata che l'assicurato intraprende tutti gli sforzi possibili per ritrovare un'occupazione, non è possibile negargli l'idoneità al collocamento. A meno che, nonostante la situazione apparente, sia possibile dimostrare che l'assicurato non fosse intenzionato a riprendere l'attività lavorativa.
- Se ciascuna delle sospensioni precedenti è determinata unicamente da una lieve colpa, la negazione del diritto all'indennità a causa di inidoneità al collocamento non è giustificata. Si determinerebbe una situazione in contrasto con il principio di proporzionalità se uno stesso comportamento passibile di sospensione, inizialmente punito con provvedimento più lieve, diventasse poi motivo per dichiarare l'inidoneità dell'assicurato e applicare direttamente la sanzione più severa.

- L'inidoneità dell'assicurato non può di regola essere dedotta unicamente sulla base di ricerche di lavoro insufficienti, se queste sono solo espressione di scarso adempimento dell'obbligo di ridurre il danno. Tuttavia circostanze particolarmente qualificate, quali ad esempio ricerche completamente inutilizzabili, comportano l'inidoneità dell'assicurato. In questo senso la giurisprudenza ha individuato circostanze particolarmente qualificate, per esempio la situazione di un assicurato che concentra tutti i suoi sforzi nella ricerca di un lavoro nel suo precedente settore di attività, sebbene non vi siano prospettive d'impiego in tale settore e a causa di questa ricerca limitata il diritto all'indennità sia già stato sospeso.

Questi principi sono già stati ripresi anche dalla prassi LADI ID:

- Prassi LADI ID B221: ricerche di lavoro costantemente insufficienti o continui rifiuti di accettare un'occupazione adeguata o di partecipare a un provvedimento di reintegrazione sono indizi che dimostrano che l'assicurato non è disponibile al collocamento. La negazione dell'idoneità al collocamento in caso di ricerche di lavoro insufficienti deve tuttavia basarsi su circostanze particolarmente qualificate (B326 segg.).
- Prassi LADI ID, B326: l'idoneità al collocamento comprende anche la volontà soggettiva di essere collocato, che si manifesta tra l'altro nella serietà delle ricerche di lavoro. Ricerche di lavoro continuamente insufficienti possono riflettere un'eventuale inidoneità al collocamento. Non si può tuttavia dedurre un'inidoneità al collocamento basandosi unicamente su ricerche di lavoro insufficienti: occorre infatti che vi siano circostanze particolarmente qualificate. È il caso di un assicurato che ha già subito diverse sanzioni ma che persiste nel non cercare un lavoro. Se invece si constata che l'assicurato intraprende tutti gli sforzi possibili per ritrovare un'occupazione, non è possibile negargli l'idoneità al collocamento.

Esempi di pronunce del Tribunale federale in materia

Al fine di illustrare l'applicazione concreta di questi principi, si riportano qui di seguito alcune pronunce del Tribunale federale con descrizione di vari comportamenti scorretti dell'assicurato e le relative conclusioni:

- Con la decisione C 108/00 del 21 novembre 2000 il Tribunale federale non ha riconosciuto l'idoneità al collocamento di un assicurato che nell'arco di 5,5 mesi aveva potuto fornire prove solo di due ricerche di lavoro e aveva rifiutato per tre volte un impiego assegnato. Tutto ciò sebbene l'assicurato avesse ricevuto solo tre sospensioni (9 e 18 giorni per le ricerche insufficienti e 31 giorni per l'impiego rifiutato).

- Con la decisione C 107/01 del 30 gennaio 2003 il Tribunale federale non ha riconosciuto l'idoneità al collocamento dell'assicurato per il seguente comportamento scorretto (5. luglio 1999):
 - Marzo 1998: sospensione a causa di mancata partecipazione ingiustificata a un PML
 - Agosto 1998: sospensione a causa di rifiuto di un'occupazione assegnata
 - Ottobre 1998: sospensione a causa di rifiuto di un'occupazione assegnata
 - Giugno 1999: rifiuto di tre occupazioni assegnate
 - Giugno 1999: candidature insufficienti dal punto di vista quantitativo e qualitativo
 - Luglio 1999: rifiuto di un'occupazione assegnata
 - Luglio 1999: candidature insufficienti dal punto di vista qualitativo e quantitativo
 - Agosto 1999: candidature insufficienti dal punto di vista qualitativo e quantitativo
 - Settembre 1999: candidature puramente telefoniche
 - Ottobre 1999: candidature insufficienti dal punto di vista qualitativo e quantitativo.
- Con la decisione C 234/03 dell'8 luglio 2004 il Tribunale federale non ha riconosciuto l'idoneità al collocamento di un assicurato che dal 1° luglio 2001 al 3 febbraio 2003 si è candidato praticamente solo tramite telefono. L'assicurato non ha potuto presentare nessuna candidatura. L'assicurato non si è mai candidato in risposta a un annuncio di lavoro e le aziende contattate si trovavano tutte nella stessa zona. Tali ricerche sono da considerarsi costantemente insufficienti.
- Con la decisione 8C_825/2015 del 3 marzo 2016 si è valutato se l'assicurato era realmente intenzionato ad accettare un'occupazione fissa per evitare i periodi di inattività stagionali dei mesi invernali nel settore dell'edilizia. Il Tribunale federale ha concluso che l'assicurato non era seriamente intenzionato a trovare un'occupazione anche al di fuori del settore edile, ma era più interessato agli impieghi temporanei. L'assicurato aveva quindi accettato consapevolmente la conseguente perdita di lavoro e stipendio, tanto da non poter mettere in conto un impiego nei mesi invernali. Quindi l'idoneità al collocamento è stata negata all'assicurato per tutto il tempo in cui ha concentrato le sue ricerche nel settore edile.

Conclusione sulle conseguenze di ricerche di lavoro insufficienti sull'idoneità al collocamento

Sulla base dei principi fissati dal Tribunale federale e dei casi giudicati si evince che il Tribunale federale è solito negare l'idoneità al collocamento in seguito a ricerche di lavoro inutilizzabili o a causa di altre fattispecie connesse a ricerche di lavoro insufficienti o inesistenti, come il caso di rifiuto (multiplo) di un'occupazione assegnata. Viceversa il Tribunale federale è molto refrattario a negare l'idoneità al collocamento se il comportamento scorretto consiste «unicamente» in insufficienti ricerche di lavoro. Anche se tale mancanza di impegno si è protratta per mesi e a seconda dei casi è stata accompagnata da assenze ingiustificate ai colloqui di consulenza, ma sussistevano almeno sforzi concreti, il Tribunale non ha negato

l'idoneità al collocamento all'assicurato. Tuttavia anche in questi casi possono verificarsi situazioni limite che richiedono almeno lo svolgimento di un esame di idoneità al collocamento (cfr. C 188/05).

Colophon

Pubblicazione:

Campo di prestazioni Mercato del lavoro / Assicurazione contro la disoccupazione

Segreteria di Stato dell'economia

Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR

Redazione:

Charles Lauber, settore Servizio di revisione TCRD

Christoph Thalmann, settore Servizio giuridico TCJD

Progettazione e impaginazione:

Daniela Schärer, settore servizio di revisione TCRD

tc-revisionsdienst@seco.admin.ch