

**Numero 01268/2022 e data 13/07/2022 Spedizione**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Prima**

**Adunanza di Sezione del 23 marzo 2022**

**NUMERO AFFARE 01323/2017**

**OGGETTO:**

Ministero della Salute - Ufficio Legislativo.

Richiesta di parere sulla definizione di disoccupato ai fini del riconoscimento del diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria. Art. 19 d.lgs n. 150 del 2015.

### **LA SEZIONE**

Vista la nota del 17 luglio 2017 con la quale il Ministero della Salute - Ufficio Legislativo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Visti i precedenti pareri interlocutori della Sez. II<sup>^</sup> n. 2323/2017 del 7 novembre 2017 e di questa Sezione n. 920/2019 del 26 marzo 2019, n.

2054 del 15 luglio 2019 e n. 186/2020 del 22 gennaio 2020;

Viste le note del Ministero della salute n. prot. U.L. 6322 del 28 novembre 2019, n. 0007330 del 22 novembre 2021 e n. 0007444 del 26 novembre 2021;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Stefania Santoleri;

Premesso e considerato:

1. - La richiesta di parere avanzata dal Ministero della salute deriva dalle difficoltà interpretative conseguenti al superamento, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, della tradizionale distinzione tra "disoccupati" e "inoccupati", atteso che con detto decreto: a) è stato totalmente abrogato dall'art. 34 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 (salvo che per due disposizioni non rilevanti ai fini che qui interessano) il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, il quale in precedenza conteneva la suddetta distinzione all'art. 1, comma 2; b) è stata introdotta una nozione di "stato di disoccupazione" ai cui effetti non sarebbe più rilevante il fatto che il soggetto privo di impiego avesse o meno avuto in passato un precedente rapporto di lavoro (art. 19, comma 1); c) è stato altresì precisato che tutti i riferimenti allo stato di disoccupazione contenuti in altre norme debbono intendersi oggi riferiti alla nuova nozione suindicata (art. 19, comma 2).

2. - L'Amministrazione richiedente ha prospettato che la disciplina in materia di esenzione dalla spesa sanitaria, lì dove (art. 8, comma 16, della legge 24 dicembre 1993, nr. 537 e d.m. 11 dicembre 2009) fa genericamente riferimento alla condizione di disoccupato, dovrebbe oggi intendersi estesa anche ai soggetti i quali non abbiano mai avuto un precedente rapporto di impiego.

3. - Tale soluzione interpretativa – ha evidenziato l'Amministrazione richiedente - sarebbe condivisa dagli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, mentre il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'esprimere sinteticamente il proprio contrario avviso, avrebbe prospettato la possibilità che la questione potesse essere risolta dal tavolo tecnico per la revisione della disciplina concernente la partecipazione alla spesa sanitaria e le relative esenzioni istituito presso il medesimo Ministero della salute in attuazione dell'art. 8 del Patto per la Salute 2014-2016.

4. - Con un primo parere interlocutorio n. 2323/2017 del 7 novembre 2017 la Sez. II<sup>a</sup> di questo Consiglio di Stato ha ritenuto necessario acquisire più articolate deduzioni da parte degli altri due Ministeri coinvolti (Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'economia e delle finanze), anche al fine di conoscere eventuali sviluppi medio tempore verificatisi nel processo di revisione della disciplina, nonché, quanto a quest'ultimo punto, anche una relazione dal Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5. - Con un secondo parere interlocutorio - n. 920/2019 del 26 marzo 2019 – questa Sezione, preso atto che alla data dell'adunanza (20 marzo 2019) gli adempimenti alle sopra richiamate richieste istruttorie non erano pervenuti, ha chiesto “se persista l'interesse ad ottenere il parere e, in caso affermativo, che l'Amministrazione richiedente e il D.A.G.L. trasmettano quanto richiesto”, rinviando per la conclusiva trattazione dell'affare all'adunanza del 3 luglio 2019, con l'espressa avvertenza che “in caso di mancato riscontro entro il termine assegnato, la richiesta di

parere in oggetto sarà archiviata”.

6. - Con nota n. prot. 0001960 del 12 aprile 2019 il Ministero della Salute – Ufficio legislativo ha adempiuto in parte agli incumbenti istruttori disposti con i menzionati pareri interlocutori. Il Ministero, in particolare, ha dichiarato che persiste la necessità di chiarire definitivamente l'esatta portata della nuova definizione di soggetto "disoccupato", considerate le numerose richieste di parere che continuano a pervenire da parte di Regioni ed assistiti, tenuto conto, peraltro, del notevole impatto che la questione potrebbe avere anche in termini di sostenibilità economico-finanziaria del sistema; ha allegato una pronuncia del 17 febbraio 2017 del Tribunale di Roma – Sezione Lavoro (con la quale quel giudice, accogliendo la domanda di parte ricorrente di ottenere dall'Asl Roma 1 l'esenzione dalla quota di partecipazione alla spesa sanitaria, ha ritenuto che: "Ai fini del godimento di prestazioni di carattere sociale non sussiste più pertanto la precedente distinzione tra disoccupato ( soggetto che in precedenza svolgeva attività lavorativa) e inoccupato (soggetto che non ha mai svolto attività lavorativa), rilevando invece la sola condizione della non occupazione"); ha riferito che il 17 novembre 2017 il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha richiesto elementi informativi anche ad esso Ministero della salute, che ha evaso la richiesta con nota prot. 6140 del 21 novembre 2017, trasmettendo dettagliata relazione ricognitiva delle iniziative assunte e delle considerazioni espresse medio tempore; che il 19 gennaio 2018 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ha ritenuto che, alla luce della *"nuova definizione recata dall'articolo 19 del decreto*

*legislativo 14 settembre 2015, n. 150, l'aver svolto un'attività lavorativa in precedenza, non rileva più ai fini dello stato di disoccupazione"* (allegando, a suffragio di tale interpretazione, oltre alla sentenza del Tribunale di Roma sopra menzionata, anche quella conforme del Tribunale civile di Bari del 7 febbraio 2017); che, infine, il Ministero dell'economia e delle finanze non ha, invece, trasmesso ulteriori elementi di valutazione.

7. - Nell'adunanza del 3 luglio 2019 la Sezione ha ritenuto – con l'ulteriore parere interlocutorio n. 2054 del 15 luglio 2019 - che il solo parziale adempimento degli incombeni disposti con i sopra indicati pareri interlocutori non consentisse ancora una conclusiva pronuncia sul merito della questione sottoposta all'esame di questo Consiglio, non essendo in particolare pervenuta la pure richiesta nota del Ministero dell'economia e delle finanze, che peraltro aveva in precedenza espresso un parere contrario alla soluzione prospettata dal Ministero richiedente e dal Ministero del lavoro. Nell'occasione la Sezione ha altresì chiesto, al fine di poter dunque disporre di un quadro informativo completo e aggiornato sulla prassi oggi esistente in subiecta materia, tale da consentire una conseguente induzione (per quanto approssimativa, almeno indicativa e significativa) riguardo al paventato *“notevole impatto che la questione potrebbe avere anche in termini di sostenibilità economico-finanziaria del sistema”*, un'apposita relazione integrativa del Ministero della salute per fornire a questo Consiglio: *«a) un'informativa completa e aggiornata sullo stato dell'arte attuale e sulla prassi applicativa prevalente presso le Regioni e gli enti sub-regionali competenti che erogano il servizio sanitario e si trovano a*

*dover concedere o negare l'esenzione di che trattasi; b) conseguentemente, una stima significativa (ancorché approssimativa e di massima) dell'impatto economico-finanziario prevedibile come effetto dell'adozione della soluzione interpretativa perorata (e condivisa dal Ministero del lavoro, ma non da quello dell'economia e delle finanze); il parere del testé detto Ministero dell'economia e delle finanze, sia sul merito della questione interpretativa (perché siano rese esplicite le ragioni della posizione di tale Ministero, che si asseriva negativa nella prima relazione di richiesta del parere), sia con riferimento alle conseguenze sulla spesa sanitaria che potrebbero derivare – a giudizio dei competenti uffici tecnici di quell'Amministrazione - dall'adozione delle predetta soluzione interpretativa».*

8. - Il Ministero della salute ha fatto pervenire la nota UL n. prot. 6322 del 28 novembre 2019, nella quale ha ribadito la persistenza della “necessità di acquisire il parere” ed ha rappresentato quanto segue: «Al fine di adempiere a quanto così richiesto lo scrivente ufficio legislativo ha provveduto a richiedere, per il tramite della Direzione Generale competente, alle Regioni elementi informativi inerenti la prassi applicativa attualmente adottata circa il riconoscimento o meno dell'esenzione agli inoccupati. Solo cinque Regioni (Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo, Lombardia e Toscana) hanno fornito riscontro, peraltro, specificando di non riconoscere l'esenzione agli inoccupati. La Regione Lombardia, tuttavia, ha segnalato alcune pronunce recenti dalle quali sembrerebbe emergere un orientamento giurisprudenziale favorevole al riconoscimento dell'esenzione anche ai non occupati. Viene, in particolare, richiamata la sentenza della Corte di Appello di Milano,

*sez. Lavoro n. 1626/ 2018 (che, a sua volta, richiama le decisioni del Tribunale di Brescia e di Roma) che, per completezza espositiva, si provvede ad allegare. La stessa Regione, inoltre, chiede sia fornito un parere in ordine alla possibilità di riconoscere l'esenzione anche ai soggetti definiti disoccupati ai sensi dell'art. 4 comma 15-quater del decreto legge n. 4 del 2019 legge 28 gennaio 2019, recante "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni" (convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26). Quanto, invece, alla stima dei possibili effetti economici derivanti dall'accoglimento di un'interpretazione estensiva, questo Ministero non è in possesso dei dati che consentirebbero di addivenire al conteggio richiesto, presumibilmente, una siffatta stima potrebbe essere con maggiore attendibilità fornita dagli altri Dicasteri coinvolti nella vicenda de qua».*

9. - Con il parere interlocutorio n. 186/2020 del 22/01/2020 questa Sezione ha segnalato la persistenza della necessità di acquisire il motivato avviso del Ministero dell'economia e delle finanze – corredato di una qualche stima dell'impatto economico-finanziario atteso dall'eventuale introduzione in via interpretativa di una soluzione ampliativa della platea dei beneficiari dell'esenzione – nonché del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in funzione di coordinamento delle posizioni dei diversi Ministeri coinvolti.

Ha evidenziato con tale parere che dall'approfondimento svolto era emersa la mancata applicazione da parte delle principali Regioni italiane dell'ipotizzata estensione agli inoccupati del regime favorevole già

previsto per i disoccupati e che la Regione Lombardia aveva prospettato l'ulteriore problematica relativa alla possibile estensione del quesito "anche con riferimento ai soggetti di cui all'art. 4, comma 15-quater, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante "*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*", convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, che ha così disposto: "*15-quater. Per le finalità di cui al presente decreto e ad ogni altro fine, si considerano in stato di disoccupazione anche i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917*".

In tale parere la Sezione aveva anche prospettato l'eventualità che gli Uffici di diretta collaborazione dell'Autorità politica valutassero la possibilità di intraprendere, in parallelo o in alternativa alla via consultiva, la via della modifica legislativa.

10. - Con nota prot. n. 0007330 del 22/11/2021 il Ministero della salute ha rappresentato che, a seguito del parere interlocutorio di questo Consiglio di Stato, si era tenuto un incontro il 10 novembre 2021 al quale avevano partecipato il Ministeri coinvolti al fine di esprimere le rispettive posizioni in ordine alla questione oggetto del presente quesito. Con successiva nota prot. n. 0007444-P del 26/11/2021 il Ministero della salute ha richiamato innanzitutto l'avviso del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, reso con la nota allegata prot. n. U.0010055 del 16/11/2021, secondo cui non sarebbe necessario un intervento normativo.

Ha quindi precisato che tale conclusione è stata condivisa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, con nota, anch'essa allegata, prot. 0021448 del 25 novembre 2021, nella quale è stato anche specificato che *“le potenziali conseguenze di carattere economico-finanziario prospettate dal Ministero dell'economia e delle finanze...non possono inficiare la corretta applicazione della vigente normativa”*.

Ha quindi richiamato la nota (allegata) del Ministero dell'economia e delle finanze prot. 0007444 del 26/11/2021, contenente la *“stima dell'impatto economico-finanziario atteso dall'eventuale introduzione in via interpretativa di una soluzione ampliativa della platea dei beneficiari dell'esenzione”* dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

A tale nota è stata allegata la relazione n. 287269 del 22 novembre 2021 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, contenente la stima dei costi sulla base di due diverse ipotesi di estensione dell'esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria.

Considerato:

11. - Con nota del 17 luglio 2017, corredata dalla relazione controfirmata dal Sig. Ministro, il Ministero della salute – in relazione alla *“definizione di disoccupato ai fini del riconoscimento del diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2015”* - ha chiesto il parere di questa Sezione in ordine alla *“esatta interpretazione da fornire all'art. 19 rubricato “Stato di disoccupazione” comma 1, d. lgs. n. 150/2015, al fine di verificare se il diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria debba o meno essere riconosciuto al solo disoccupato, ovvero anche*

*all'inoccupato".*

Giova preliminarmente rilevare che il quesito così formulato definisce e delimita l'ambito della richiesta di parere sottoposta al Consiglio di Stato dal Ministro della salute, sicché il parere in esame sarà reso limitatamente alla predetta questione ermeneutica.

Esula, invece, dall'ambito del quesito formulato dal Ministro competente l'esame di ulteriori questioni interpretative in ordine all'applicazione del citato art. 19, d. lgs. n. 150/2015 o altrimenti attinenti al tema del riconoscimento dell'esenzione a soggetti definiti disoccupati, che sono emerse nell'ambito delle successive interlocuzioni con le Amministrazioni a vario titolo interessate, ma che non hanno costituito l'oggetto di una ulteriore specifica richiesta integrativa del Ministro della salute.

Si allude, in particolare, alla richiesta che la Regione Lombardia ha formulato al Ministero della Salute affinché sia *“fornito un parere in ordine alla possibilità di riconoscere l'esenzione anche ai soggetti definiti disoccupati ai sensi dell'art. 4 comma 15-quater del decreto legge n. 4 del 2019 legge 28 gennaio 2019, recante "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni" (convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2019, n. 26)”* (nota del Ministero della salute UL n. prot. 6322 del 28 novembre 2019).

Si fa altresì riferimento alla questione in ordine all'interpretazione dell'art. 19, comma 7, del d. lgs. n. 150/2015 (secondo cui: *“Allo scopo di evitare l'ingiustificata registrazione come disoccupato da parte di soggetti non disponibili allo svolgimento dell'attività lavorativa, a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto le norme nazionali*

*o regionali ed i regolamenti comunali che condizionano prestazioni di carattere sociale allo stato di disoccupazione si intendono riferite alla condizione di non occupazione. [...]”*), circa la possibilità che l’esonero in esame si applichi ai soggetti disoccupati e inoccupati anche se non disponibili allo svolgimento dell’attività lavorativa (come da sentenza della Corte di Appello di Milano n. 1626/2018). Tale questione è stata evidenziata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in sede di riscontro a pareri interlocutori di questa Sezione, ma non ha costituito oggetto di specifico quesito da parte del Ministro della salute.

Il presente parere non tratterà, quindi, tali questioni ermeneutiche, che restano sotto ogni profilo impregiudicate.

Tanto premesso, deve evidenziarsi che la norma di riferimento relativa all’esonero dalla partecipazione alla spesa sanitaria, individuata con il codice E02 (disoccupazione), per il costo dei farmaci e delle prestazioni specialistiche, è contenuta nell’articolo 8, comma 16, della legge 24 dicembre 1993 n. 537.

Tale norma prevede espressamente l’esonero dalla partecipazione alla spesa sanitaria per *“i disoccupati ed i loro familiari a carico, nonché i titolari di pensioni al minimo di età superiore a sessant'anni ed i loro familiari a carico purché appartenenti ad un nucleo familiare, con un reddito complessivo, riferito all'anno precedente, inferiore a lire 16 milioni, incrementato fino a lire 22 milioni in presenza del coniuge ed in ragione di un ulteriore milione di lire per ogni figlio a carico. Le esenzioni connesse ai livelli di reddito operano su dichiarazione dell'interessato o di un suo familiare da apporre sul retro della ricetta.*

....”.

L'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria è correlata, quindi, alla qualifica di “disoccupato”; la norma, però, non definisce tale nozione: ne consegue che per ricavare la definizione di “disoccupato” ai fini dell'esenzione alla partecipazione alla spesa sanitaria si deve far ricorso, mediante rinvio mobile, ad altre norme dell'ordinamento.

*DEFINIZIONE DI DISOCCUPATO AI SENSI DEL D.LGS. 21 APRILE 2000, n. 181*

12. - L'art. 1, comma 2, lett. c) del d.lgs. 181/2000, come modificato dal d.lgs. 19 dicembre 2002, n. 297, contenente “*Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144*” (in seguito abrogato dall'art. 34, comma 1, lett. g) del d.lgs. 14/9/2015 n. 150, ai sensi di quanto disposto dall'art. 35, comma 1, del medesimo d.lgs. 150/2015) definisce “lo stato di disoccupazione” come “*la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti*”.

Da tale definizione si ricava che lo stato di disoccupazione ricorre in presenza di due presupposti:

- la mancanza di impiego;
- l'immediata disponibilità a prestare attività lavorativa.

12.1 - L'art. 1, comma 2, lett. c), del d.lgs. 181/2000, non contiene alcun riferimento al pregresso svolgimento di attività lavorativa da parte del soggetto privo di occupazione ed in cerca di lavoro: tale disposizione, quindi, potrebbe prestarsi (in teoria) ad una lettura tale da ricomprendere

nel concetto di “disoccupato” sia colui che ha perso il lavoro, sia colui che, invece, non ha mai prestato attività lavorativa in precedenza (cd. inoccupato).

12.2 - A tale norma, però, fanno seguito le disposizioni recate dalle lett. d) ed e) dello stesso art. 1, comma 2, d.lgs. 181/2000.

L'art. 1, comma 2, lett. d) del d.lgs. 21/4/2000 n. 181 definisce i “*disoccupati di lunga durata*” come “*coloro che, dopo aver perso un posto di lavoro o cessato un'attività di lavoro autonomo, siano alla ricerca di una nuova occupazione da più di dodici mesi o da più di sei mesi se giovani*”; la lett. e) dello stesso art. 1, comma 2, cit. invece, definisce gli “*inoccupati di lunga durata*” come “*coloro che, senza aver precedentemente svolto un'attività lavorativa, siano alla ricerca di un'occupazione da più di dodici mesi o da più di sei mesi se giovani*”.

10.3 - Si impone, quindi, il ricorso all'interpretazione sistematica delle disposizioni recate dalle lett. c), d) ed e) dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 181/2000.

La lettura sistematica di tali disposizioni induce a ritenere che possa qualificarsi come “disoccupato” esclusivamente il soggetto in cerca di occupazione che aveva in precedenza prestato attività lavorativa.

12.4 - Ciò implica che – sulla base della disciplina recata dall'art. 1, comma 2, d.lgs. 181/2000 -, non può beneficiare dell'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria il soggetto inoccupato, tenuto conto che la norma recata dall'art. 8, comma 16, della legge 24 dicembre 1993 n. 537, che richiama espressamente lo stato di “disoccupato”, non è passibile di interpretazione estensiva o analogica, in quanto norma derogatoria rispetto al principio generale recato dall'art. 8, commi 14 e

15 della stessa legge, secondo cui tutti i cittadini sono soggetti alla partecipazione alla spesa sanitaria.

12.5 - La correttezza di tale ricostruzione – costantemente seguita dall'amministrazione - è implicitamente confermata nella sentenza della Corte Costituzionale del 2/12/2011 n. 325, relativa all'impugnazione, da parte del Governo, della L.R. Puglia n. 19/2010 che, all'art. 13, commi 1 e 2, aveva esteso l'esenzione dalla quota di partecipazione alla spesa sanitaria anche agli inoccupati: la Corte Costituzionale ha ritenuto illegittima la norma regionale per violazione dell'art. 117 Cost. essendo stato esteso il beneficio oltre i limiti stabiliti dalla legge nazionale.

#### *DEFINIZIONE DI DISOCCUPATO A SEGUITO DELL'ENTRATA IN VIGORE DEL D.LGS. 150/2015*

13. - Tale regime è mutato a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 150/2015, contenente *“Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014 n. 183”*: l'art. 34, comma 1, lett. g), di tale decreto legislativo, infatti, ha espressamente abrogato l'art. 1, comma 2, del d.lgs. 21 aprile 2000 n. 181, sul quale si fondava la distinzione tra lo stato di “disoccupazione” e quello di “inoccupazione”.

13.1 - L'art. 19, commi 1 e 2, di tale d.lgs. n. 150/2015 hanno così disposto:

*“1. Sono considerati disoccupati i lavoratori privi di impiego che dichiarano in forma telematica al sistema informativo unitario delle politiche del lavoro di cui all'art. 13 la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro dell'impiego.*

*2. I riferimenti normativi allo stato di disoccupazione, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera c), d.lgs 181/2000, si intendono riferiti alla definizione di cui al presente articolo”.*

13.2 - L'art. 34, comma 1, del d.lgs, 150/15 ha disposto l'abrogazione del d.lgs. 181/2000 (ad eccezione degli artt. 1-bis e 4-bis che qui non rilevano); il comma 2 dell'art. 19 del d.lgs. 150/15 ha precisato che tale definizione sostituisce e supera quella prevista dall'abrogato articolo 1, comma 2 lettera c) del d.lgs. 150/2001. Pertanto, l'abrogazione del d.lgs. n. 181/2000 ha fatto venir meno le norme sulle quali si fondava l'individuazione della nozione di “disoccupato”, necessaria per definire la platea dei beneficiari dell'esenzione dal pagamento del ticket di cui all'art. 8, comma 16, della legge n. 537/1993.

Ciò ha comportato la necessità di definire tale nozione alla luce delle norme sopravvenute.

14. - Nella richiesta di parere il Ministero della salute ha rappresentato che *“un'interpretazione più ampia della definizione di “disoccupato” potrebbe comportare un ampliamento della platea dei soggetti beneficiari del diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, con evidenti conseguenze in termini di sostenibilità economico-finanziaria del sistema”.*

È del tutto evidente, infatti, che l'estensione dei soggetti che possono beneficiare dall'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria ha incidenza sulla spesa pubblica, e richiede la necessaria copertura finanziaria.

Il Ministero della salute ha richiamato nel proprio quesito la circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 34/2015 secondo cui

la nozione di “disoccupato” presuppone la presenza di un duplice requisito *“l’essere privi di impiego (componente soggettiva) e dichiarazione di immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro (componente oggettiva)”*.

14.1 - Tale posizione è stata ribadita dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con nota prot. U 0010055 del 16/11/21, con cui ha precisato che: *“la condizione di disoccupazione ha carattere generale e comprende sia coloro che hanno perso per qualsiasi causa un rapporto di lavoro subordinato o autonomo che coloro che non hanno mai intrapreso un’attività lavorativa, in quanto ciò che rileva è esclusivamente l’essere privi di impiego unitamente alla disponibilità allo svolgimento di una attività lavorativa”*.

Ha poi aggiunto il predetto Ministero che *“Il non aver mai lavorato ossia l’essere inoccupato assume rilevanza in un momento successivo al riconoscimento dello stato di disoccupazione e cioè nel momento della profilazione e della costruzione da parte del servizio per l’impiego competente del percorso personalizzato di ricerca di un lavoro”*.

14.2 - Tale interpretazione è stata condivisa anche dalla giurisprudenza: la Corte di Appello di Milano, Sezione Lavoro, nella sentenza n. 1626/2018, dopo aver richiamato i primi due commi dell’art. 19 del d.lgs. n. 150/2015, ha ritenuto superata ogni ulteriore distinzione fra chi abbia già avuto un lavoro e lo abbia perso e chi non lo abbia mai avuto, considerando, quindi, disoccupati i lavoratori privi di impiego.

Tale orientamento si rinviene anche in altre decisioni (cfr. Trib. di Roma, Sez. Lavoro, 17/2/17; Tribunale di Bari 7/2/2017).

15. – Ritiene la Sezione che, in base alla previsione recata dall'art. 19 del d.lgs. n. 150/15, sia venuta meno la precedente distinzione tra “disoccupato” ed “inoccupato”, e che debba considerarsi “disoccupato” il soggetto privo di lavoro a prescindere dal fatto che abbia svolto o meno, precedentemente, attività lavorativa.

15.1 - In questo senso si sono espressi sia il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nella circolare n. 34/2015, nella nota n. 5090 del 4/4/2016, nella nota prot. n. U 0010055 del 17/11/21, sia la Presidenza del Consiglio dei Ministri nella nota del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi del 15/11/21, con la quale ha precisato di condividere la ricostruzione normativa effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ritenendo esaustivo il quadro normativo vigente.

15.2 - Quanto alla prospettazione del Ministero dell'economia e delle finanze, espresso nella nota del 16 giugno 2017, secondo cui *“Le previsioni di cui al citato art. 19 [...] persegue finalità che non sono riferibili ai criteri di partecipazione alla spesa sanitaria, tanto più che non si rinviene nello stesso provvedimento una disposizione di raccordo con le norme che introducono l'esenzione dal ticket” [...] In altri termini, sembrerebbe che la nuova definizione di disoccupato non possa applicarsi automaticamente all'ambito sanitario...”* ritiene la Sezione di condividere quanto rappresentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella nota sopra citata, secondo cui *“le potenziali conseguenze di carattere economico-finanziario prospettate dal Ministero dell'economia e delle finanze le quali, tuttavia, non possono inficiare la corretta applicazione della vigente normativa”*.

15.3 – Va, quindi, ribadito che, a seguito dell’abrogazione del d.lgs. 181/2000, per effetto dell’art. 34 del d.lgs. 150/15, la nozione di disoccupato si rinviene ora nella disciplina di cui all’art. 19 del d.lgs. 150/15 nella quale convergono senza distinzione sia i soggetti qualificati, nel precedente regime ora abrogato, come “disoccupati” sia quelli che venivano qualificati come “inoccupati”.

15.4 - La Sezione è consapevole che tale interpretazione del quadro normativo – condivisa dalla giurisprudenza, dai Ministeri della salute, del lavoro e delle politiche sociali e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi – può comportare problematiche di copertura finanziaria; nondimeno, come ha condivisibilmente rilevato la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la corretta interpretazione delle norme non può essere elusa da tali esigenze.

16. - In definitiva, la Sezione nel rispondere al quesito prospettato dal Ministero della salute con nota del 17 luglio 2017, ritiene che, a seguito dell’abrogazione del d.lgs. 181/2000, sia ormai superata la distinzione tra disoccupato ed inoccupato ai fini dell’esonero dalla partecipazione alla spesa sanitaria.

P.Q.M.

Nei termini suindicati è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE  
Stefania Santoleri

IL PRESIDENTE  
Paolo Troiano

## IL SEGRETARIO

Maria Cristina Manuppelli