

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 344/2019

Sentenza del 15 novembre 2019

I Corte di diritto sociale

Composizione
Giudici federali Maillard, Presidente,
Heine, Viscione,
Cancelliere Bernasconi.

Partecipanti al procedimento

A. _____,
patrocinata dall'avv. Fiorenzo Cotti,
ricorrente,

contro

Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento del Cantone Ticino (USSI), Viale Officina 6, 6500
Bellinzona,
opponente.

Oggetto

Assistenza sociale (prestazioni assistenziali),

ricorso contro il giudizio del Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino dell'11 aprile 2019
(42.2019.10-11).

Fatti:

A.

L'USSI con decisione del 12 giugno 2018, confermata su reclamo il 7 dicembre 2018, ha negato ad A. _____, nata nel 1956, il rinnovo delle prestazioni assistenziali dal giugno 2018, poiché l'interessata ha rinunciato a inoltrare una domanda di rendita AVS anticipata. Con ulteriore decisione su reclamo del 18 dicembre 2018 l'USSI ha rifiutato la domanda di assistenza giudiziaria in sede amministrativa.

B.

Il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino con giudizio dell'11 aprile 2019 ha respinto i ricorsi presentati da A. _____ contro le decisioni su reclamo del 7 e del 18 dicembre 2018.

C.

A. _____ presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo che il giudizio impugnato sia annullato nel senso che le sono riconosciute le prestazioni assistenziali dal giugno 2018. Postula altresì il riconoscimento del gratuito patrocinio dinanzi a ogni istanza di giudizio. L'USSI chiede la reiezione del ricorso, mentre la Corte cantonale rinuncia a presentare osservazioni.

Diritto:

1.

1.1. Il Tribunale federale, in qualità di Corte suprema della Confederazione (art. 1 cpv. 1 LTF), verifica la corretta applicazione del diritto federale (art. 95 LTF). Il diritto cantonale (ticinese), salvo eccezioni non realizzate in concreto (art. 95 lett. e e d LTF), non costituisce un motivo di ricorso. Il rinvio a disposizioni o a concetti del diritto federale nella legislazione cantonale, segnatamente nelle leggi ticinesi sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps/TI; RL 870.100) o sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 (Las/TI; RL 871.100), non muta la natura cantonale delle

disposizioni in questione (DTF 140 I 320 consid. 3.3 pag. 322; 138 I 232 consid. 2.4 pag. 236 seg.). Tuttavia, è possibile fare valere che l'errata applicazione del diritto cantonale costituisce una violazione del diritto federale, segnatamente dei diritti fondamentali e più in particolare del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost).

1.2. Laddove è invocata la violazione di diritti fondamentali o di norme del diritto cantonale, nonché l'arbitrio nell'accertamento dei fatti, il Tribunale federale esamina soltanto le censure motivate in modo chiaro e preciso (art. 106 cpv. 2 LTF). Le esigenze di motivazione in queste evenienze sono accresciute e i ricorrenti devono esporre in maniera chiara e dettagliata, confrontandosi puntualmente con tutti i considerandi del giudizio impugnato, in quale misura sarebbero violati i diritti fondamentali (DTF 139 I 229 consid. 2.2 pag. 232; 138 V 67 consid. 2.2 pag. 69). Il ricorso è inammissibile nella misura in cui contesta la mancata concessione del gratuito patrocinio in sede cantonale e amministrativa. La ricorrente non si confronta come dovrebbe con i considerandi della Corte cantonale e si limita sostanzialmente a postulare la semplice concessione del gratuito patrocinio per tutti i gradi di giudizio. Parimenti inammissibili sono i ripetuti richiami quasi apodittici alla libertà personale. Quest'ultima garanzia non concede comunque all'individuo una libertà assoluta di azione rispetto alla messa in atto di qualsivoglia atto statale (art. 10 cpv. 2 Cost.; DTF 138 IV 13 consid. 7.1 pag. 25; 133 I 110 consid. 5.2 pag. 119; nell'assistenza sociale cfr. sentenza 8C 648/2018 del 7 gennaio 2019 consid. 9.2).

2.

Oggetto del contendere è sapere se il giudizio cantonale sia lesivo del diritto federale, in modo particolare dei diritti fondamentali.

3.

3.1. Il Tribunale cantonale delle assicurazioni ha esposto innanzitutto le normative cantonali in materia di assistenza sociale. La Corte cantonale ha riferito sulla relazione fra rendita AVS anticipata e l'assistenza sociale e ha citato a sostegno del proprio operato due giudizi passati in giudicato (cause 42.2018.36 e 42.2018.18). I primi giudici hanno osservato ancora che le direttive COSAS e la dottrina stabiliscono la priorità delle prestazioni AVS rispetto all'assistenza sociale. Andando al caso concreto, il Tribunale cantonale delle assicurazioni ha accertato che la ricorrente è a carico dell'assistenza sociale dal 2016 e che l'USSI il 13 dicembre 2017 ha invitato l'interessata a presentare la domanda di AVS anticipata che le avrebbe consentito di ottenere la rendita dal mese successivo al compimento dei 62 anni. Il 21 febbraio 2018 l'USSI ha reso attenta la ricorrente che le prestazioni assistenziali sarebbero state sospese al 28 febbraio 2018 e ripristinate solamente a conferma dell'inoltro della domanda di rendita AVS. I giudici ticinesi hanno rilevato che per un periodo le prestazioni erano state ripristinate, per poi essere rifiutate definitivamente dal mese di giugno 2018. Dopo aver citato alcune sentenze del

Tribunale federale, i giudici cantonali hanno richiamato ancora il principio della sussidiarietà e l'obbligo di ridurre il danno. Essi hanno stabilito che la ricorrente avrebbe dovuto richiedere anticipatamente la rendita AVS e poco importa se poi la stessa è ridotta, poiché per i bisogni primari ciascuna persona deve far capo per prima cosa alle assicurazioni sociali. La rendita AVS potrebbe poi essere completata con le prestazioni complementari (PC). L'assistenza pubblica costituisce l'ultima ratio. La Corte cantonale ha altresì ritenuto irrilevante la presentazione di una domanda AI. Quest'ultima può essere infatti versata fino a quando è richiesta la rendita anticipata AVS. Oltretutto l'esito di una domanda AI è incerta e la persona richiedente non ha la garanzia di ottenere prestazioni. Il principio della sussidiarietà impone quindi di richiedere una rendita anticipata AVS. Il Tribunale cantonale delle assicurazioni ha ancora evidenziato che anche le direttive COSAS prevedono in linea di principio per i beneficiari dell'assistenza l'obbligo di chiedere la rendita anticipata AVS. I giudici ticinesi hanno rilevato che tale situazione non è lesiva della parità di trattamento, siccome è compito dell'assistenza pubblica provvedere

alle persone che stanno per cadere o sono cadute nel bisogno, ma quale ultima ancora di salvataggio dell'individuo. La circostanza poi che le PC possono essere versate soltanto a persone domiciliate o residenti in Svizzera non è una ragione per decidere la questione diversamente, siccome la scelta di dove essere domiciliati è personale e le relative conseguenze devono essere sopportate dagli interessati. Per tutte queste ragioni il Tribunale cantonale delle assicurazioni ha confermato l'operato dell'amministrazione.

3.2. La ricorrente osserva di non aver chiesto la rendita anticipata AVS per due ordini di motivi: il primo perché da molto tempo è pendente la domanda di prestazioni AI e il secondo poiché la rendita anticipata AVS non è piena. La ricorrente ritiene lesivo del divieto dell'arbitrio obbligare una persona a

richiedere l'erogazione di una rendita anticipata AVS quando è pendente una domanda di AI. Sia il giudizio cantonale sia le direttive COSAS porterebbero a un risultato insostenibile. Se mai lo Stato deve solo verificare se il cittadino in buona fede stia esercitando arbitrariamente il diritto di chiedere prestazioni AI, ma quest'ultima eventualità non è realizzata, dato che è lo stesso Tribunale cantonale delle assicurazioni ad aver rinviato la causa in ambito AI all'amministrazione. La ricorrente ritiene che ogni cittadino debba avere il diritto di scegliere quando meglio crede di richiedere la rendita AVS e che debba disporre della facoltà di percepire una rendita piena all'estero, alla pari del cittadino che non beneficia dell'assistenza sociale. Del resto il legislatore federale quando ha deciso di limitare le PC ai domiciliati, certamente non ha considerato che in applicazione del principio della sussidiarietà avrebbe penalizzato le persone obbligate per necessità a richiedere l'aiuto sociale. La ricorrente fa valere ancora che solo il diritto federale può obbligare a richiedere anticipatamente la rendita AVS, ma non disposizioni del diritto cantonale.

4.

4.1. A norma dell'art. 21 cpv. 1 LAVS hanno diritto a una rendita di vecchiaia gli uomini che hanno compiuto i 65 anni (lett. a) e le donne che hanno compiuto i 64 anni (lett. b). Secondo l'art. 40 cpv. 1 LAVS gli uomini e le donne che adempiono le condizioni per l'ottenimento di una rendita ordinaria di vecchiaia possono anticiparne il godimento di uno o due anni. In tali casi, il diritto alla rendita nasce per gli uomini il primo giorno del mese seguente a quello in cui hanno compiuto 64 o 63 anni, per le donne il primo giorno del mese seguente a quello in cui hanno compiuto 63 o 62 anni. Durante il periodo di godimento anticipato non sono versate rendite per figli. Per l'art. 40 cpv. 2 LAVS la rendita di vecchiaia anticipata, la rendita vedovile e la rendita per orfani sono ridotte. A norma dell'art. 40 cpv. 3 LAVS il Consiglio federale stabilisce le aliquote di riduzione secondo i principi attuariali. Secondo l'art. 56 cpv. 1 OAVS la rendita viene ridotta dell'equivalente della rendita anticipata. Per il cpv. 2 fino all'età del pensionamento, questo importo corrisponde al 6,8 per cento per anno d'anticipazione della rendita anticipata.

4.2. L'introduzione della possibilità di usufruire di una rendita anticipata AVS è avvenuta con la 10a revisione della LAVS (Messaggio del Consiglio federale del 5 marzo 1990 sulla decima revisione dell'assicurazione per la vecchiaia e superstiti; FF 1990 II 1). Con questa ulteriore facoltà il legislatore federale, ispirandosi anche ad alcuni regolamenti già in vigore allora di Istituti di previdenza professionale, ha inteso tenere conto in una certa misura del desiderio di poter usufruire del pensionamento flessibile. Per mantenere l'equilibrio finanziario dell'AVS il valore complessivo delle prestazioni è stato modificato in funzione della speranza di vita media, ossia nel caso di differimento in funzione di una durata più breve con prestazioni più elevate, in caso di pensionamento anticipato in funzione di una durata più lunga con prestazioni ridotte. Il Consiglio federale ha affermato che l'introduzione del pensionamento anticipato è stata minuziosamente studiata (FF 1990 II 16). Il legislatore ha a più riprese tenuto conto della condizione di chi disponesse di un reddito modesto (FF 1990 II 4; 1990 II 28; 1990 II 31), precisando che le PC sarebbero state concesse a partire dal momento in cui l'assicurato avrebbe iniziato a

percepire la rendita AVS, questo per evitare che assicurati insufficientemente protetti dal secondo o dal terzo pilastro potessero comunque coprire il proprio fabbisogno vitale a causa della riduzione della prestazione legata alla concessione della rendita anticipata (FF 1990 II 30). Il legislatore ha affrontato in maniera approfondita i costi dell'anticipazione delle rendite, giungendo alla conclusione che in funzione di una speranza di vita media, un assicurato avrebbe percepito prestazioni di uguale importo se avesse ricevuto una rendita anticipata ridotta o se avesse aspettato l'età ordinaria di pensionamento per avere diritto a una rendita non ridotta (FF 1990 II 42 seg.). È opportuno altresì ricordare che, senza la presenza di un curatore regolarmente designato dall'autorità di protezione degli adulti, l'amministrazione non può presentare la domanda di rendita anticipata AVS in nome dell'assicurato, ma può soltanto ingiungere all'interessato di presentare la domanda, pena la decurtazione delle prestazioni assistenziali (DTF 138 V 58 consid. 4.3 pag. 58).

4.3. Il 14 novembre 2018 il Tribunale cantonale delle assicurazioni (causa 32.2018.140) ha accolto un ricorso dell'insorgente contro la decisione negativa dell'Ufficio dell'assicurazione invalidità del Cantone Ticino (UAI), rinviando la causa all'amministrazione, che pare tutt'ora pendente. A norma dell'art. 30 LAI il diritto alla rendita d'invalidità si estingue con l'inizio del diritto a una rendita di vecchiaia dell'AVS o con la morte dell'avente diritto. Il versamento anticipato della rendita di vecchiaia è possibile anche se la persona interessata ha beneficiato di una rendita AI fino al momento in cui fa valere il diritto al versamento anticipato (cfr. Direttive sulle rendite (DR) dell'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, edite dall'UFAS, nota marginale 6005). Inoltre, a norma dell'art. 4 cpv. 1 lett. a

LPC le persone domiciliate e dimoranti abitualmente in Svizzera hanno diritto a prestazioni complementari se ricevono una rendita di vecchiaia dell'AVS.

5.

5.1. Giusta l'art. 1 cpv. 1 Las/TI lo Stato provvede, nel rispetto della dignità e dei diritti della persona, all'attribuzione delle prestazioni sociali stabilite dalla legislazione federale o cantonale e, in particolare, all'assistenza dei cittadini che stanno per cadere o siano caduti nel bisogno. Secondo il cpv. 2 tali prestazioni hanno lo scopo di favorire l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari. Per l'art. 2 cpv. 1 della medesima legge le prestazioni assistenziali sono complementari o suppletorie a quelle della previdenza, delle assicurazioni sociali e delle misure contro la disoccupazione previste da altre leggi cantonali. Il cpv. 2 recita che in particolare le prestazioni assistenziali propriamente dette di tipo finanziario vengono concesse solo una volta esaurite le altre prestazioni sociali previste dall'art. 13 Laps/TI, in modo particolare della lettera c secondo cui nel calcolo di ogni prestazione vengono computate quelle che la precedono nell'ordine, anche se il titolare del diritto o un'altra persona dell'unità di riferimento vi ha rinunciato.

5.2. A norma dell'art. 115 Cost. gli indigenti sono assistiti dal loro Cantone di domicilio. La Confederazione disciplina le eccezioni e le competenze. La normativa attualmente in vigore era già esistente in termini analoghi nell'art. 48 vCost. La LAS (RS 851.1), facendo uso del mandato costituzionale, determina il Cantone competente per assistere una persona nel bisogno dimorante in Svizzera e disciplina il rimborso delle spese assistenziali fra i Cantoni (art. 1 cpv. 1 e 2 LAS; DTF 143 V 451 consid. 8.1 pag. 456). Dall'art. 115 Cost. non deriva però alcun diritto soggettivo dell'individuo alla concessione di prestazioni assistenziali da parte di un Cantone (sentenze 8C 460/2018 del 26 novembre 2018 consid. 4.2). Direttamente dalla Costituzione federale un cittadino può pretendere soltanto il diritto (minimo) all'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.; in dettaglio si veda DTF 142 I 1 consid. 7 pag. 5 segg.).

5.3. Le direttive della Conferenza svizzera dell'azione sociale (cosiddette norme COSAS; nella versione del dicembre 2008), ossia le raccomandazioni destinate alle autorità preposte all'intervento sociale, al punto E.2.4 trattano del versamento anticipato dell'AVS. Esse rilevano che il versamento anticipato della rendita AVS è possibile anche per le persone che vivono in condizioni economiche modeste, senza che vi sia una perdita finanziaria. In linea di principio, i beneficiari del sostegno sociale andrebbero obbligati a richiedere l'anticipo della rendita (indicazioni reperibili, in: <https://norme.cosas.ch/e-computo-del-reddito-e-della-sostanza/e2-sostanza/e24-versamento-anticipato-dellavs/>; CLAUDIA HÄNZLI, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, 2011, pag. 192).

5.4. Per il principio della forza derogatoria del diritto federale (art. 49 cpv. 1 Cost.) i Cantoni non sono autorizzati a legiferare nelle materie disciplinate esaustivamente dal diritto federale; negli altri campi, essi non possono emanare norme giuridiche che violino sia il senso sia lo spirito del diritto federale e ne pregiudichino la sua realizzazione (DTF 144 I 281 consid. 4.2 pag. 290 seg.; 142 II 369 consid. 5.2 pag. 382 e rinvii). Contrariamente alle tesi della ricorrente, l'obbligo di fatto, fondato sul diritto cantonale, di richiedere la rendita anticipata AVS non lede né la LAVS né più in generale il diritto federale. Infatti, lo stesso legislatore federale al momento di introdurre il sistema del pensionamento flessibile ha inteso prevedere questa possibilità non tanto per i redditi alti, ma per le persone modeste (da completare eventualmente con le PC). Nella misura in cui la ricorrente pretende che il diritto cantonale stravolgerebbe i fondamenti del diritto federale, ella perde di vista che la possibilità del pensionamento anticipato, considerando il sistema nel suo complesso, non provoca costi supplementari all'AVS (l'eventuale maggior costo delle PC a causa dell'inizio precoce della rendita è già stato considerato sin dall'emanazione della legge; consid. 4.2). Inoltre, è opportuno ricordare che il Costituente non solo ha attribuito l'aiuto sociale ai Cantoni, ma ha lasciato a questi ultimi ampia libertà non prevedendo per esempio delle soglie minime, che vanno oltre l'essenza intangibile del diritto all'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.). La ricorrente implicitamente censura l'assenza di una norma di coordinamento fra rendita AVS anticipata, procedura AI e prestazioni assistenziali, la quale le garantisca una rendita AVS non decurtata. Certo, il legislatore cantonale potrebbe disciplinare una tale costellazione, ma non vi è tenuto né dal diritto federale né tantomeno dai diritti fondamentali. Sotto questo profilo il ricorso si rivela infondato.

6.

6.1. Secondo giurisprudenza, l'arbitrio non si realizza già qualora la soluzione proposta con il ricorso possa apparire sostenibile o addirittura preferibile a quella contestata; il Tribunale federale annulla la pronuncia criticata solo se il giudice del merito ha emanato un giudizio che appare - e ciò non solo nella motivazione bensì anche nell'esito - manifestamente insostenibile, in aperto contrasto con la situazione reale, gravemente lesivo di una norma o di un principio giuridico chiaro e indiscusso oppure in contraddizione urtante con il sentimento della giustizia e dell'equità (DTF 142 V 513 consid. 4.2 pag. 516; 138 I 232 consid. 6.2 pag. 239). Spetta al ricorrente dimostrare questa condizione (DTF 138 V 67 consid. 2.2 pag. 69).

6.2. Il principio della parità di trattamento (art. 8 Cost.) e la protezione dall'arbitrio (art. 9 Cost.) sono strettamente legati. Una decisione è arbitraria quando non si fonda su motivi seri e oggettivi o appare priva di senso o di scopo. Essa disattende il principio della parità di trattamento quando, tra casi simili, fa delle distinzioni che nessun fatto importante giustifica oppure sottopone ad un regime identico situazioni che presentano tra di loro delle differenze rilevanti e di natura tale da rendere necessario un trattamento diverso. Le situazioni paragonate non devono necessariamente essere identiche sotto ogni aspetto, ma la loro similitudine va stabilita per quel che riguarda i fatti pertinenti per la decisione da prendere. L'ingiustificata inuguaglianza, rispettivamente la disparità di trattamento, deve riferirsi ad un aspetto sostanziale (DTF 142 V 316 consid. 6.1.1 pag. 323; 141 I 235 consid. 7.1 pag. 239 seg. e 141 I 153 consid. 5.1 pag. 157 con rispettivi rinvii).

6.3. Il Tribunale federale ha già ritenuto, basandosi peraltro su di una precedente versione delle norme COSAS (dicembre 2000; punto E.2.4), che non è lesivo dei diritti fondamentali pretendere da una persona in assistenza sociale che di principio richieda l'erogazione di una rendita anticipata AVS, se l'interessato potrà beneficiare delle PC (sentenza 2P.298/2006 del 20 marzo 2007 consid. 2.2).

6.4. Anche sotto questo profilo il ricorso è infondato. La circostanza di obbligare chi si trova a beneficio dell'assistenza sociale a richiedere anticipatamente l'erogazione della rendita AVS non è insostenibile o in contraddizione manifesta con il sentimento della giustizia e dell'equità. La ricorrente sembra misconoscere che l'aiuto sociale non deve essere parificato a qualsiasi assicurazione sociale, poiché esso ha natura sussidiaria e le prestazioni pecunarie servono idealmente per superare situazioni di bisogno e non costituiscono una retribuzione minima e complementare a lungo termine. Si può quindi pretendere un'applicazione rigorosa del principio della sussidiarietà (in esteso si veda: HÄNZI, pag. 114 seg.) ancorato all'art. 2 Las/TI e dell'obbligo di ridurre il danno (cfr. sentenza 8C 787/2011 del 28 febbraio 2012 consid. 5.1). Oltretutto non si presenta alcuna disparità di trattamento, poiché la situazione della ricorrente, al beneficio di prestazioni assistenziali, è diversa rispetto agli altri cittadini, che non sono in assistenza e passano al beneficio della pensione all'età ordinaria, mettendo fine a un'attività professionale. Al di là della riduzione della rendita prevista dalla normativa AVS (decurtazione del

13.6% rispetto all'età ordinaria; consid. 4.1), la ricorrente nemmeno tenta di comprovare il danno effettivo che avrebbe potuto subire, dando seguito all'ingiunzione dell'autorità sociale. Non pretende nemmeno che sarebbe stata esclusa dai beneficiari delle PC. In tal modo non dimostra nel suo risultato un'applicazione arbitraria del diritto cantonale. La mera possibilità che la ricorrente possa ipotizzare di partire per l'estero e perdere così il diritto alle PC non è sufficiente per ritenere contraria ai diritti fondamentali o arbitraria l'ingiunzione fatta dall'amministrazione (cfr. sentenza 2P.298/2006 consid. 2.2 in fine; sul trattamento diverso di cittadini residenti e non in presenza di prestazioni non contributive si veda DTF 143 I 1 consid. 4.3 pag. 14 segg.). Per il resto, la ricorrente a ragione non censura che l'amministrazione abbia imposto con sufficiente margine di tempo la condizione di richiedere la rendita anticipata AVS (cfr. al riguardo HÄNZI, pag. 115).

7.

Ne segue che il ricorso, nella misura della sua ammissibilità deve essere respinto. La domanda di assistenza giudiziaria presentata dalla ricorrente, in stato di indigenza, può essere accolta siccome le conclusioni non sembravano d'acchito prive di ogni esito favorevole (art. 64 cpv. 1 LTF). Le spese giudiziarie sono pertanto sopportate provvisoriamente dalla Cassa del Tribunale federale. Il patrocinatore della ricorrente ha diritto a un'indennità adeguata all'ampiezza del ricorso. La ricorrente è già avvertita sin d'ora che, se in seguito è in grado di farlo, ella è tenuta a risarcire la Cassa del Tribunale federale delle spese giudiziarie e dell'onorario del suo patrocinatore (art. 64 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.

2.

La domanda di assistenza giudiziaria è accolta.

3.

Le spese giudiziarie di fr. 500.- sono poste a carico della ricorrente, ma sopportate provvisoriamente dalla Cassa del Tribunale federale.

4.

La Cassa del Tribunale federale verserà al patrocinatore della ricorrente fr. 2'000.- a titolo di patrocinio per la procedura federale.

5.

Comunicazione alle parti e al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino.

Lucerna, 15 novembre 2019

In nome della I Corte di diritto sociale
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Maillard

Il Cancelliere: Bernasconi