

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

9C_699/2014 {T 0/2}

Sentenza del 31 agosto 2015

Il Corte di diritto sociale

Composizione
Giudici federali Glanzmann, Presidente,
Meyer, Pfiffner, Parrino, Moser-Szeless,
Cancelliere Bernasconi.

Partecipanti al procedimento
A._____, patrocinato dall'avv. Tiziana Meyer-Tomassini,
ricorrente,

contro

Cassa di compensazione EXFOUR,
Malzgasse 16, 4010 Basilea,
opponente.

Oggetto
Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (prestazione di vecchiaia),

ricorso contro il giudizio del Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino del 22 agosto 2014.

Fatti:

A.
Il 9 dicembre 2013 la Cassa di compensazione Exfour ha respinto la domanda di A._____, nato nel 1944, tendente al rinvio del versamento delle prestazioni AVS. Con decisione su opposizione del 23 gennaio 2014 la Cassa ha confermato il proprio operato.

B.
Il 22 agosto 2014 il giudice delegato del Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino, statuendo per giudice unico, ha respinto il ricorso di A._____ contro la decisione su opposizione.

C.
Contro il giudizio cantonale, A._____ presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo l'annullamento della pronuncia cantonale e della decisione su opposizione, nonché il riconoscimento di una rendita posticipata dal 1° ottobre 2013 più gli interessi di mora.

La Cassa di compensazione Exfour e l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali non hanno presentato osservazioni al ricorso. Chiamata ad esprimersi in modo particolare sulla composizione monocratica del tribunale, la Corte cantonale chiede sostanzialmente la reiezione del ricorso.

Diritto:

1.

1.1. Il ricorso in materia di diritto pubblico può essere presentato per violazione del diritto, così come stabilito dagli art. 95 e 96 LTF. Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto (art. 106 cpv. 1 LTF), non essendo vincolato né dagli argomenti sollevati nel ricorso né dai motivi addotti dall'autorità precedente. La violazione di diritti fondamentali e di disposizioni di diritto cantonale è invece esaminata unicamente se la parte ricorrente ha sollevato e motivato tale censura (art. 106 cpv. 2 LTF; DTF 134 II 244 consid. 2.2 pag. 246).

1.2. Il Tribunale federale fonda la sua sentenza sui fatti accertati dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Può scostarsi da questo accertamento solo qualora esso sia avvenuto in modo manifestamente inesatto, ovvero arbitrario (DTF 134 V 53 consid. 4.3 pag. 62), oppure in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF (art. 105 cpv. 2 LTF). Salvo i casi in cui tale inesattezza sia lampante, la parte ricorrente che intende contestare i fatti accertati dall'autorità inferiore deve spiegare, in maniera circostanziata, per quale motivo ritiene che le condizioni di una delle eccezioni previste dall'art. 105 cpv. 2 LTF sarebbero realizzate (cfr. DTF 133 II 249 consid. 1.4.3 pag. 254 con riferimento).

2.

2.1. Il ricorrente critica tra l'altro la composizione a giudice unico del Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino. A tal riguardo, il ricorrente rileva di aver consegnato, benché non sia stato rinvenuto da nessuna parte, un formulario per ottenere il posticipo della rendita AVS all'addetto del suo comune di domicilio. Secondo il ricorrente, l'intenzione di posticipare la rendita AVS sarebbe dimostrata dal suo comportamento, che per quattro anni non solo non ha preteso l'erogazione di alcuna rendita, ma addirittura ha versato contributi. Il silenzio della Cassa sarebbe a suo parere eloquente. Il ricorrente risulterebbe privato della rendita posticipata per un disguido amministrativo, ossia la mancata trasmissione per competenza del formulario dal Comune alla Cassa. In definitiva, la controversia presenta questioni di diritto di importanza fondamentale, sia nella fattispecie fattuale sia per le sue questioni giuridiche, che avrebbero dovuto essere decise nella composizione di tre giudici anziché di un giudice unico.

2.2. Trattandosi di una censura di natura formale, indipendentemente dalla fondatezza del ricorso nel merito, essa merita di essere esaminata prioritariamente (DTF 137 I 195 consid. 2.2 pag. 197; 135 I 187 consid. 2.2 pag. 190 con riferimenti). Il potere d'esame del Tribunale federale è limitato all'arbitrio per quanto attiene all'applicazione di disposizioni di diritto cantonale che disciplinano l'organizzazione giudiziaria e la procedura. Esso esamina liberamente invece se l'interpretazione non arbitraria delle norme del diritto cantonale sia conforme alle esigenze poste dagli art. 6 § 1 CEDU e dall'art. 30 Cost. (DTF 135 V 124 consid. 3.1 pag. 127 seg.; 134 I 184 consid. 1.4 pag. 188 seg. e consid. 3.2 pag. 190 seg.).

3.

3.1. Nella sua presa di posizione la Corte cantonale si limita a rinviare alle osservazioni presentate nella causa U 347/98 decisa dall'allora Tribunale federale delle assicurazioni. Essa ricorda che a livello organizzativo ognuno dei tre giudici che compongono il Tribunale delle assicurazioni è responsabile per alcuni settori. Compete al giudice delegato stabilire se in un caso concreto sono dati gli estremi per pronunciarsi nella composizione del giudice unico o se sottoporre la questione al collegio.

3.2. Il giudice delegato, dopo averne riferito genericamente nel proprio giudizio, in sede di osservazioni paragona innanzitutto la presente controversia a molti casi analoghi impugnati dinanzi al Tribunale federale, resi in sede cantonale nella composizione monocratica. Dopo aver richiamato alcuni materiali legislativi, il giudice cantonale sottolinea che la norma non è circoscritta a casi di routine o di scarsa rilevanza. Egli ricorda soprattutto lo sviluppo giurisprudenziale operato dalla sentenza U 347/98 del 10 ottobre 2001 dell'allora Tribunale federale delle assicurazioni e la circostanza che la LPGA non disciplina la composizione del tribunale delle assicurazioni. Nel caso concreto, il giudice delegato osserva che l'udienza con l'audizione testimoniale sarebbe servita unicamente a confermare un aspetto fattuale che il ricorrente contestava. Da qui non se ne deve escludere la competenza per giudice unico solo perché è stata svolta un'udienza o perché è stata richiamata ulteriore documentazione. A parer suo non si presentava nulla di rilevante e di difficile da valutare, nemmeno dal lato giuridico, persino alla luce delle numerose censure di violazione dei diritti costituzionali.

4.

4.1. L'art. 30 cpv. 1 Cost. e l'art. 6 § 1 CEDU, la cui portata è sostanzialmente analoga, conferiscono a ogni persona il diritto a un tribunale indipendente, imparziale, costituito per legge e competente nel merito (DTF 140 I 271 consid. 8.4.1 pag. 273 seg.; 139 III 120 consid. 3.2.1 pag. 124). Queste garanzie non prescrivono ai Cantoni un'organizzazione giudiziaria o una procedura predefiniti (DTF 117 la 190 consid. 6a pag. 191), ma - allo scopo di evitare ogni manipolazione - impongono unicamente che una legge formale codifichi in maniera generale e astratta i principi sulla

competenza, la composizione e l'organizzazione del tribunale (DTF 140 II 141 consid. 1.2 pag. 145; 129 V 335 consid. 1.3.1 pag. 338; sentenza 8C_107/2010 del 2 agosto 2010 consid. 4.1).

4.2. Giustamente il ricorrente non contesta in quanto tale la figura del giudice unico nel Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino. Infatti a norma dell'art. 57 LPGA (come l'art. 73 LPP) ogni Cantone istituisce un tribunale delle assicurazioni per giudicare come istanza unica i ricorsi in materia di assicurazioni sociali. È vero, dal 1° gennaio 2007 (ma con effetto al 1° gennaio 2009 e rispettivamente al 1° gennaio 2011) la LTF impone inoltre ai Cantoni l'istituzione di tribunali superiori (art. 86 cpv. 2 LTF; sul concetto DTF 136 II 470 consid. 1.1 pag. 472 segg. con riferimenti), ma non tratta della composizione dei collegi giudicanti. Diversamente da altri casi previsti dal diritto federale (cfr. art. 440 cpv. 2 CC, art. 200 CPC, art. 19 CPP, art. 57 LAINF o art. 89 cpv. 4 LAMal), gli art. 57 e 61 LPGA non disciplinano in alcun modo la composizione del tribunale delle assicurazioni (sentenze 8C_525/2012 del 16 novembre 2012 consid. 2.2.1 e 8C_107/2010 del 2 agosto 2010 consid. 4.1). Si tratta quindi di una questione disciplinata esclusivamente dal diritto cantonale.

4.3. L'art. 49 della legge ticinese sull'organizzazione giudiziaria del 10 maggio 2006 (LOG/TI; RI 3.1.1.1) recita:

Art. 491 La Sezione di diritto pubblico [del Tribunale di appello] è composta di 11 giudici e comprende:

- a) il Tribunale cantonale delle assicurazioni, composto di 3 membri, che giudica come istanza unica le contestazioni in materia di assicurazioni sociali, come pure le altre contestazioni che gli sono attribuite dalla legge;
- b) il Tribunale cantonale amministrativo, composto di 6 membri, che giudica quale istanza unica o di ricorso le contestazioni che gli sono attribuite dalla legge;
- c) la Camera di diritto tributario, composta di 3 membri, che giudica le contestazioni che le sono attribuite dalla legge.

2 Il Tribunale cantonale delle assicurazioni, il Tribunale cantonale amministrativo e la Camera di diritto tributario possono decidere nella composizione di un giudice unico le cause che non pongono questioni di principio o che non sono di rilevante importanza.

3 Riservato il capoverso precedente, il Tribunale cantonale amministrativo decide nella composizione di 3 membri.

5.

5.1. Nel Cantone Ticino già la legge del 14 maggio 1914 che ha istituito il Tribunale delle assicurazioni (aggregato alla Camera civile del Tribunale di appello) stabiliva che il presidente di Camera, quale giudice unico, decideva le contestazioni non eccedenti il valore di fr. 300.- (art. 1 primo paragrafo; RVGC, sessione ordinaria primaverile 1914, seduta V del 14 maggio 1914, pag. 118 e 141). La possibilità di statuire a giudice unico è stata mantenuta con la creazione del Tribunale delle assicurazioni (RVGC, sessione ordinaria autunnale 1960, seduta VIII del 6 aprile 1961, pag. 426).

5.2. Il 14 maggio 1998 il Gran Consiglio del Cantone Ticino ha accolto (RVGC, Anno 1998/1999, seduta VI: giovedì 14 maggio 1998, pomeridiana, pag. 371) la revisione legislativa che ha introdotto l'attuale normativa (consid. 4.3), al fine di permettere un giudizio monocratico per le cause già risolte da consolidata giurisprudenza, per quelle che non presentano difficoltà particolari nell'apprezzamento delle prove (ad esempio allorché i fatti sono stati chiariti in modo convincente da una perizia medica) o quelle nelle quali il valore di causa è estremamente ridotto (cfr. sentenze citata U 347/98 consid. 1c e 1C_858/2013 del 21 ottobre 2014 consid. 3.2).

5.3. Con una revisione legislativa del 18 febbraio 2013 il Parlamento ticinese ha esteso il regime previsto all'art. 49 cpv. 2 LOG/TI anche alle Camere civili del Tribunale di appello (RVGC, Anno 2012/2013, seduta XLIII: lunedì 18 febbraio 2013, pomeridiana, pag. 4352). Il rapporto n. 6707R del 6 febbraio 2013 della Commissione della legislazione, accettando nel principio la proposta governativa, ha precisato come "la composizione usuale sia quella a tre giudici (...), mentre quella monocratica resta riservata a casi minori. Nel dubbio, quando è prevista la facoltà potestativa del giudice unico per i casi di secondaria importanza, si dovrà quindi deferire la controversia al collegio". Nelle sue conclusioni la Commissione della legislazione ha ribadito che "la competenza monocratica non mette a repentaglio una certa uniformità di giurisprudenza poiché i casi che meritano una chiarificazione, un cambiamento di prassi o un apprezzamento complesso delle prove sono comunque rimesse al collegio".

6.

6.1. Con la sentenza citata U 347/98 (pubblicata in RDAT 2002 I n. 11, pag. 190 segg.) il Tribunale federale delle assicurazioni ha concluso che la competenza del giudice unico fosse indistinta per ogni ambito giuridico, non creando quindi discriminazioni di sorta, e che l'importanza di una causa andasse riferita all'aspetto giuridico o istruttorio della medesima, mentre tale importanza non potesse dipendere né dal valore di causa né dall'interesse che la causa soggettivamente rappresenta per la parte (consid. 1c). Per quanto attiene ai criteri adottati dalla Corte cantonale, espressi ancora in questa sede (consid. 3.2), corrispondevano in larga misura a quelli predisposti dall'art. 22 cpv. 2 dell'ordinanza del 3 settembre 1975 concernente diverse commissioni di ricorso (OCDR; RU 1975 1642) secondo cui solo i ricorsi che sollevavano questioni difficili di fatto o d'apprezzamento o questioni di diritto non elucidate dovevano essere decise da un collegio di tre giudici.

6.2. Nella sentenza citata 1C_858/2013 (pubblicata in RtiD 2015 I n. 4, pag. 625 segg.) consid. 3.4 è stata negata la competenza del giudice unico a statuire in forma monocratica per un caso di revoca della licenza di condurre della durata di un mese. Il giudizio cantonale in quel caso era compiutamente motivato su 12 pagine, dopo uno scambio di scritti, esaminava la pretesa incompatibilità sul cumulo di competenze dell'Ufficio circolazione e la violazione del principio ne bis in idem, nonché il concetto di "distanza sufficiente" secondo la LCStr, e si diffondeva peraltro sulla valutazione soggettiva della sanzione e sulla richiesta di poter scontare la revoca durante il periodo scelto dal ricorrente (sentenza citata 1C_858/2013 consid. 3.4.3). Ne derivava che la soluzione della causa non era evidente. Del resto risultava al Tribunale federale che il Tribunale amministrativo del Cantone Ticino, in particolare in materia edilizia e pianificatoria, decidesse nella composizione collegiale casi che incidono in maniera minore sui diritti degli interessati e facendo capo all'istituto del giudice unico soltanto per le cause analoghe a quelle previste dall'art. 108 cpv. 1 LTF. Una tale disparità di prassi unicamente nell'ambito di provvedimenti amministrativi di circolazione stradale non appariva pertanto giustificata (sentenza citata 1C_858/2013 consid. 3.5).

7.

7.1. Il giudizio impugnato si limita ad indicare - secondo una formulazione regolarmente utilizzata dal tribunale cantonale ticinese - l'adempimento dell'art. 49 cpv. 2 LOG/TI. Ci si potrebbe chiedere se il cittadino sia in grado di capire, ove risieda nel caso concreto la competenza del giudice unico. Visto l'esito la questione può rimanere aperta. Va inoltre osservato che la circostanza che molti giudizi cantonali resi in forma monocratica siano stati impugnati in passato al Tribunale federale senza che questi abbia formulato una critica al riguardo, come rilevato dal giudice cantonale, non ha alcuna rilevanza. Infatti, il Tribunale federale non esamina d'ufficio l'applicazione dei diritti fondamentali (art. 106 cpv. 2 LTF), segnatamente la corretta composizione di un tribunale in base a norme di diritto cantonale (DTF 140 II 141 consid. 1.1 pag. 144 seg.); ora in quelle controversie i singoli ricorrenti non avevano sollevato la questione.

7.2. In concreto, l'ampiezza del giudizio cantonale è di 30 pagine, di cui 11 in fatto e 19 in diritto. Dopo alcuni scambi allegati, anche perché indotti dal ricorrente, la Corte cantonale ha interpellato la Cassa di compensazione del Cantone Ticino, al fine di sapere se fossero giunte richieste di rendita, ha chiesto al Comune di domicilio del ricorrente i nomi dei funzionari incaricati e ha domandato al ricorrente se avesse ricordato il nome del funzionario incaricato. In seguito il giudice delegato ha convocato un'udienza per sentire un funzionario del comune di domicilio, sulla cui deposizione l'opponente è stata invitata a presentare osservazioni scritte. In pendenza di causa, la Corte cantonale ha invitato l'UFAS ad esprimersi e ha chiesto ancora all'opponente informazioni sui diritti di firma di una loro dipendente. Nella parte in diritto, chiariti i poteri di firma dell'opponente, il giudizio cantonale si confronta con l'audizione del testimone e motiva, citando il dovere di collaborazione delle parti, il rifiuto di un altro testimone. Il giudice cantonale ha quindi escluso la possibilità per il ricorrente di rinviare la rendita AVS e negato la violazione di alcune norme della Costituzione federale e della CEDU. Da ultimo ha confermato il rifiuto dell'assunzione di ulteriori prove.

7.3. Già solo dalla breve esposizione dello svolgimento del processo in sede cantonale risulta chiaramente che non v'era spazio per decidere a giudice unico e questo indipendentemente dalla questione se si applicano i principi della giurisprudenza scaturente dalle sentenze citate U 347/98 oppure 1C_858/2013. Al di là del carattere indiziario del procedimento derivante da una carenza probatoria e da dichiarazioni contrastanti delle parti, la Corte cantonale ha compiuto un'istruttoria

sostanziale e a largo raggio. Essa non si è limitata a fondare il proprio giudizio sulle prove documentali agli atti o su qualche breve informazione scritta. È vero, l'indizione di un'udienza, specialmente se richiesta fondandosi sull'art. 6 CEDU, presa a sé stante, non è un motivo per dover deferire la causa al collegio, ma in concreto il giudice delegato, volendo statuire in forma monocratica, ha manifestamente oltrepassato le proprie prerogative, cadendo nell'arbitrio. Le questioni giuridiche diffusamente trattate nel giudizio cantonale non sono inoltre propriamente di secondaria importanza al punto da giustificare una risoluzione del litigio per giudice unico.

7.4. In realtà, perché vi sia una decisione collegiale, è sufficiente un'importanza di natura fattuale o giuridica, non dovendo essere necessariamente di principio. In caso contrario il sistema ne risulterebbe completamente sovvertito e, come è stato in concreto, frutto di un'interpretazione arbitraria. Del resto è opportuno ricordare che per volontà espressa del legislatore ticinese la composizione monocratica a norma dell'art. 49 cpv. 2 LOG/TI (e dell'art. 48b cpv. 2 numero 3 LOG/TI) è soltanto una possibilità e non è la forma "usuale" (consid. 5.3). Questo aspetto emerge anche dall'organizzazione delle Camere civili, le quali prevedono alcune mansioni imperative per giudice unico (cfr. art. 48 e art. 48b cpv. 1 lett. a LOG).

7.5. Essendo già arbitraria l'emanazione di una decisione per giudizio unico secondo gli stessi criteri sviluppati dalla Corte cantonale (consid. 3.2) e ritenuti conformi alla Costituzione federale nella sentenza citata U 347/98, non è più necessario esaminare se gli stessi siano lesivi di disposti costituzionali o convenzionali (consid. 2.2).

8.

8.1. Ne segue che il ricorso deve essere accolto, il giudizio impugnato annullato e la causa rinviata al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino perché decida nuovamente nella sua composizione ordinaria di tre giudici del Tribunale di appello.

8.2. Viste le circostanze si rinuncia a porre le spese giudiziarie e un'indennità per ripetibili a carico dell'opponente, che non si è peraltro nemmeno espressa sulla composizione della Corte cantonale e vede il ricorso accolto per motivi indipendenti dalla sua volontà (art. 66 cpv. 1 seconda frase LTF; DTF 134 I 184 consid. 6.3 pag. 198). Lo Stato del Cantone Ticino può essere dispensato dal pagamento delle spese (art. 66 cpv. 4 LTF). Dovrà tuttavia versare un'indennità per ripetibili, a cui va imputata l'errata composizione del tribunale (art. 66 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto. Il giudizio emanato il 22 agosto 2014 dal Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino è annullato e la causa gli è rinviata per nuova decisione.

2.

Non si prelevano spese giudiziarie.

3.

Lo Stato del Cantone Ticino verserà al ricorrente la somma di fr. 2'800.- a titolo di ripetibili.

4.

Comunicazione alle parti, al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino e all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

Lucerna, 31 agosto 2015

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

La Presidente: Glanzmann

Il Cancelliere: Bernasconi