

BGer 8C_222/2020 vom 1. September 2020

Bundesgericht, 2020-09-01, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_222_2020

FR: TF 8C_222/2020 du 1 septembre 2020

IT: TF 8C_222/2020 del 1 settembre 2020

Erwägungen

E. 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 nella Las/TI e nella Laps/TI, 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).

E. 2

Oggetto del contendere è sapere se il giudizio cantonale, che ha confermato il provvedimento di rimborso e di restituzione, sia lesivo del diritto federale, in modo particolare dei diritti fondamentali.

E. 3.1

Il Tribunale cantonale delle assicurazioni ha illustrato innanzitutto lo svolgimento del processo, le disposizioni legali ritenute applicabili e le direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (direttive COSAS). In seguito la Corte cantonale ha illustrato le diverse prestazioni assistenziali di cui la ricorrente ha beneficiato, la circostanza che la ricorrente abbia beneficiato di una rendita AVS anticipata dal compimento dei 62 anni e dell'accredito di un capitale del 2° pilastro di fr. 63'961.07. La Corte cantonale ha in seguito esposto la normativa cantonale e la prassi. Richiamate le direttive COSAS, il Tribunale cantonale delle assicurazioni ha confermato il principio del rimborso di prestazioni assistenziali in seguito al versamento del capitale LPP. Nella fattispecie, la Corte cantonale ha escluso altresì che la ricorrente potesse appellarsi all'art. 35 cpv. 1 lett. c Las/TI. Interpretando la normativa cantonale alla luce del messaggio governativo e delle direttive COSAS, i giudici ticinesi hanno stabilito che l'art. 35 cpv. 1 lett. c Las/TI vada interpretato nel senso che non sono soggette al rimborso soltanto le prestazioni ricevute e concordate nei contratti di inserimento sociale o professionale strettamente legate a quest'ultimo. Comprendere nell'esclusione al rimborso anche altre prestazioni assistenziali, a prescindere dalla conclusione di un contratto di inserimento, sarebbe in contrasto con il principio della parità di trattamento. La Corte cantonale ha aggiunto che dal novembre 2014 al giugno 2018 la ricorrente non è sempre stata occupata con attività di pubblica utilità contestuali a contratti di inserimento sociale, ma solo per due anni e tre mesi, ossia da gennaio a dicembre 2015, nei mesi di novembre e dicembre 2016, da gennaio a dicembre 2017 e nel mese di gennaio 2018. Posto che l'USSI ha comunque lasciato alla ricorrente fr.

25'000.- come previsto dalle direttive COSAS, a ragione l'amministrazione avrebbe preteso il rimborso di fr. 34'643.-.

E. 3.2

La ricorrente fa valere che la Corte cantonale abbia confermato un obbligo di rimborso di prestazioni assistenziali relative al periodo in cui lei avrebbe svolto un'attività derivante da un contratto di inserimento sociale. Ella ritiene che non sia ammissibile svolgere un'attività lavorativa presso la Città di U. _____ per fr. 200.-/300.- al mese. I versamenti di fr. 2100.-/fr. 2200.- quali prestazioni assistenziali ordinarie andrebbero considerate come parte del salario per l'attività svolta. Ciò non è dignitoso dei cittadini e della dignità umana siccome significherebbe far lavorare gratis i cittadini. Si crea poi una disparità di trattamento nel ritorno a miglior fortuna tra l'assistito per così dire nullafacente e quello che lavora. Il giudizio cantonale lede anche il principio della reciprocità ripreso alle direttive COSAS al punto D.2 secondo cui è raccomandato ai legislatori cantonali di rinunciare all'obbligo di rimborso delle prestazioni che implicano un obbligo di controprestazione. Anche in questo caso la ricorrente vede lesa la parità di trattamento. Le stesse direttive COSAS al punto D.4 fanno riferimento esplicitamente al salario misto, ossia tramite incentivi materiali dei datori di lavoro, come sarebbe avvenuto nel caso della ricorrente. La ricorrente osserva che le direttive COSAS sempre al punto D.4 consiglierebbero una compensazione degli oneri verticale (cantonale-comunale) e orizzontale (intercomunale). Il tutto sarebbe ritenuto manifestamente insostenibile ed arbitrario. Senza fondarsi su motivi seri e oggettivi, la Corte cantonale avrebbe avallato l'obbligo di risarcire una doppia contropartita. In questo caso non sarebbe stata osservata in alcun modo la compensazione né orizzontale né verticale. Il datore di lavoro si sarebbe sottratto volutamente a ciò tramite una controprestazione del tutto inadeguata. Tenendo conto di un salario minimo di circa fr. 3'500.- mensili per l'attività lavorativa svolta dalla ricorrente, non si realizza alcun motivo di rimborso.

E. 4.1

A norma dell' art. 31a Las /TI (contratto di inserimento) i beneficiari di prestazioni assistenziali hanno diritto alle misure di inserimento sociale e professionale decise dallo Stato (cpv. 1). Se è fatto uso di tale diritto entro tre mesi dalla concessione della prestazione assistenziale, è sottoscritto con i beneficiari un contratto di inserimento (cpv. 2). Trascorsi tre mesi dalla concessione delle prestazioni assistenziali l'unità amministrativa designata dal Consiglio di Stato, se sono date le condizioni, può esigere che venga sottoscritto il contratto di inserimento (cpv. 3). Secondo l' art. 31b Las /TI (oggetto del contratto) il progetto di inserimento, definito con i beneficiari, può concretarsi nei seguenti modi: attività d'utilità pubblica in un'amministrazione o in un ente senza scopo di lucro (lett. a); attività o stages d'inserimento professionale definiti tramite accordi con aziende e associazioni professionali (lett. b); periodi formativi finalizzati all'apprendimento o a un miglioramento d'una qualifica professionale (lett. c); azioni destinate a favorire il ricupero di una capacità lavorativa (lett. d); azioni destinate a favorire il ricupero o lo sviluppo dell'autonomia sociale (lett. e). Secondo l' art. 31h Las /TI (incentivo all'assunzione) lo Stato, tramite un aiuto finanziario, incentiva l'assunzione di beneficiari di prestazioni assistenziali da parte di enti e associazioni che svolgono attività di pubblica utilità senza scopo di lucro (cpv. 1). L'aiuto finanziario corrisponde al 100% degli oneri sociali (AVS/AI/IPG/AD/LPP) a carico del datore di lavoro relativi alle persone assunte conformemente al cpv. 1, per la durata effettiva del rapporto di lavoro ma al massimo per 24 mesi (cpv. 2). Inoltre, secondo l' art. 31i Las

/TI (assunzione di beneficiari problematici) lo Stato può pure versare sussidi alle aziende che assumono beneficiari di prestazioni assistenziali e il cui collocamento è problematico (cpv. 1). Il sussidio ammonta ad un massimo del 30% del salario d'uso per una durata di 12 mesi (cpv. 2).

E. 4.2

In tale ambito il Cantone Ticino è il pioniere (GUIDO WINZENT, *Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit*, 2014, pag. 379). Il Capitolo IIa Las/TI fonda le sue origini nel messaggio n. 4204 del 1° febbraio 1994 del Consiglio di Stato del Cantone Ticino con cui il Governo ticinese, invitato in tal senso anche da alcuni atti parlamentari, ha ritenuto necessario di riformare il sistema d'intervento dell'assistenza sociale, affiancandolo con misure per favorire l'inserimento alla luce della difficile situazione occupazionale (messaggio, pag. 1). Analoghe misure erano già state realizzate in altri Cantoni, in modo particolare in quello di Ginevra (messaggio, pag. 2). L'obiettivo dell'inserimento sarebbe dovuto essere quello di rimuovere le cause che hanno creato il ricorso alle prestazioni assistenziali (messaggio, pag. 11). Per il Consiglio di Stato un aspetto importante delle condizioni quadro è il contratto d'inserimento che impegna il beneficiario a partecipare alle attività concordate. Il beneficiario sarebbe stato parte contraente del contratto a tutti gli effetti. La decisione per quel che attiene i programmi d'inserimento sarebbe stato di pertinenza dell'ufficio cantonale competente per l'assistenza sociale. L'attuazione dei provvedimenti d'inserimento avrebbe portato a un contenimento dei costi per l'assistenza sociale, poiché si sarebbe determinato il ritorno del beneficiario a un'autonomia almeno parziale, ossia una migliore situazione rispetto all'esclusione e ne sarebbero dovuti derivare interventi meno importanti anche dal profilo finanziario (messaggio, pag. 12).

Un ulteriore strumento allo studio per favorire l'occupazione sarebbe stato il cosiddetto salario sociale, istituito teso all'assunzione da parte dell'assistenza di una parte del salario che dovrebbe di principio essere versato dal datore di lavoro (messaggio, pag. 13 in fondo). Questo per sostenere il datore di lavoro di una misura che avrebbe permesso di favorire l'inserimento nel mercato del lavoro (messaggio, pag. 14 in alto). Secondo il Consiglio di Stato si sarebbero presentate analogie con l'assegno per il periodo di introduzione previsto all' art. 65 LADI (messaggio, pag. 14 in alto). Nell'allegato n. 1 il messaggio governativo ha ripreso le raccomandazioni relative alle norme per il calcolo dell'aiuto sociale allestite dalla Conferenza svizzera delle istituzioni d'assistenza sociale (CSIAS; messaggio, pag. 28).

E. 4.3

L'allora Commissione della legislazione del Gran Consiglio del Cantone Ticino ha preavvisato favorevolmente la revisione legislativa proposta dal Consiglio di Stato con rapporto n. 4202R del 16 settembre 1994. Essa ha osservato che l'assistenza sociale rappresenta l'ultima forma di aiuto offerto al cittadino caduto nel bisogno (rapporto, pag. 1). La Commissione ha rilevato che già con la promulgazione della Las/TI l'8 marzo 1971 il legislatore ticinese si era preoccupato di evitare che l'intervento assistenziale si esaurisse nella pura erogazione di un sussidio di mantenimento e dovesse invece essere accompagnato da un promovimento della reintegrazione dell'assistito per sostenerlo nelle sue aspirazioni di dignità e autonomia (rapporto, pag. 1 in basso e 2 in alto). Essa ha preso atto che a questa corretta base giuridica hanno fatto difetto misure concrete di applicazione. All'insufficienza di un programma per il reinserimento dell'assistito si aggiungeva anche il principio secondo cui in genere le prestazioni assistenziali sarebbero state soggette

all'obbligo di rimborso (rapporto, pag. 2 in alto). La Commissione ha ripreso i principi della modifica di legge, tra cui quelli della non restituzione delle prestazioni ricevute per l'inserimento e la forma del contratto.

Il contratto di inserimento sarebbe stato sottoscritto dal beneficiario e dalla persona responsabile dell'Ufficio dell'assistenza, mentre il contratto per lo svolgimento sarebbe stato concluso tra il beneficiario di prestazioni e il datore di lavoro. In quest'ultimo caso l'Ufficio dell'assistenza non sarebbe stato parte contraente anche se sarebbe dovuto intervenire per concretizzarlo siccome le prestazioni sono concesse al beneficiario (rapporto, pag. 3 in basso e pag. 4 in alto). La Commissione ha precisato che la modifica legislativa avrebbe lasciato ampio spazio operativo nell'elaborazione e nelle scelte del programma di inserimento. Esso si sarebbe potuto rivolgere a un'attività retribuita o ad attività di volontariato. L'obiettivo dell'inserimento sociale sarebbe stato quello più immediatamente realizzabile (rapporto, pag. 4 in medio). La Commissione ha anche voluto affermare che contrariamente ai programmi occupazionali previsti dalla LADI, l'obiettivo della riforma non sarebbe stato quello di creare nuovi posti di lavoro, ma di rimettere l'assistito a contatto con il mercato del lavoro, in particolare con le abitudini che derivavano da un'attività lavorativa. Ciò però non avrebbe significato che dovesse essere aperta la porta a un bacino di manodopera sottocosto (rapporto, pag. 5 in alto).

E. 4.4

La revisione legislativa è stata trattata dal Plenum del Gran Consiglio il 3 ottobre 1994. Durante la discussione il deputato Edo Bobbià, sciogliendo la sua riserva, ha espresso un appello al Dipartimento competente, affinché non si sarebbe verificato un dumping salariale-statale con un artificiale bacino di manodopera sottocosto, probabilmente con scarse qualifiche professionali (Raccolta dei verbali del Gran Consiglio [RVGC], sessione primaverile 1994, seduta XXIII: lunedì 3 ottobre 1994, pag. 2245 in alto). Il Consigliere di Stato Pietro Martinelli ha affermato come il problema centrale fosse il rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Il rappresentante del Governo ha risposto che sarebbero stati infondati i timori del deputato Bobbià riguardo all'eventuale uso abusivo della riforma per la creazione di un bacino di manodopera sottocosto. I programmi di inserimento sarebbero stati gratificanti sia per i contenuti sia per i rapporti sociali. Gli effetti positivi si sarebbero realizzati anche per la struttura di tale nuovo strumento, perché i beneficiari dei programmi di inserimento avrebbero stabilito con i rispettivi datori di lavoro le attività (RVGC, pag. 2246). La relatrice commissionale Carla Agustoni ha escluso che si potesse realizzare il pericolo esposto dal collega Bobbià visto che vi sarebbe stato un progetto mirato, circoscritto, controllato e totalmente verificabile, poiché strutturato come progetto a tempo. La relatrice ha dichiarato esplicitamente che la riforma legislativa "assolutamente di abusi non potrà permetterne" (RVGC, pag. 2248).

E. 5.1

Secondo l' art. 33 Las /TI le prestazioni assistenziali (ottenute lecitamente) corrisposte a maggiorenni vanno rimborsate: quando vengono effettuati dei versamenti a titolo di anticipo su prestazioni assicurative non ancora corrisposte, al momento in cui tali prestazioni saranno esigibili (lett. a); in caso di acquisizione di una sostanza rilevante (lett. b); in caso di eredità lasciata dal beneficiario deceduto (lett. c). Nell'ipotesi dell' art. 33 lett. a Las /TI l'autorità può parimenti esigere che le si versino direttamente gli arretrati (art. 32 Laps/TI).

E. 5.2

A norma dell' art. 35 cpv. 1 Las /TI non vi è obbligo di rimborso per le prestazioni assistenziali per il beneficiario di prestazioni assistenziali da lui ottenute prima dell'età di 18 anni compiuti (lett. a); (lett. b abrogata); per le prestazioni assistenziali ottenute nel quadro dell'inserimento sociale e professionale previsto dal Capitolo IIa (lett. c). Secondo l' art. 35 cpv. 2 Las /TI in caso di esecuzione parziale del contratto di inserimento di cui all' art. 31b Las /TI, l'unità amministrativa designata può chiedere il rimborso corrispondente della prestazione assistenziale ottenuta; il regolamento stabilisce condizioni e modalità. Contrariamente all'articolo di legge, il regolamento di applicazione non disciplina più dettagliatamente il rimborso.

E. 5.3

Il messaggio del Consiglio di Stato n. 4204 al commento della modifica degli art. 35 cpv. 2 e 3 Las /TI osserva che allo scopo di stimolare il beneficiario a sottoscrivere il contratto di inserimento, la normativa prevede che non vi è obbligo di rimborso per le prestazioni concesse nel quadro dell'applicazione di misure di inserimento. In questo senso, i redditi derivanti dall'attività lavorativa non sarebbero stati destinati per il rimborso delle prestazioni assistenziali conformemente alle direttive della CSIAS già allora in vigore. Questa misura si sarebbe resa necessaria per garantire l'obiettivo dell'inserimento che è il raggiungimento di un'autonomia anche finanziaria. A maggior ragione non sarebbe stato chiesto il rimborso di sussidi (come assegni per la riqualifica professionale) destinati a favorire l'inserimento e concessi in base ad altre leggi. Per contro, l'esecuzione parziale di un contratto avrebbe potuto dar luogo a un rimborso (messaggio, pag. 20).

E. 6.1

Le direttive COSAS, pur non essendo direttamente vincolanti, sottolineano la necessità per i legislatori cantonali di prevedere misure adeguate, atte a favorire l'integrazione sociale e l'inserimento professionale. Il lavoro e il sentimento di utilità che deriva dal riconoscimento sociale delle proprie prestazioni rappresentano oggi le premesse indispensabili all'integrazione sociale. Un sostegno sociale moderno non può limitarsi essenzialmente agli aspetti finanziari, ma deve orientare il suo intervento in una prospettiva di integrazione, non solo per prevenire i rischi di fratture sociali, ma anche per evitare l'aumento dei costi sociali (criminalità, malattie psichiche, dipendenza finanziaria cronica, ecc.; norme COSAS punto D.1). Le misure d'integrazione si basano sull'idea di prestazione e controprestazione, come processo di reciproca pubblica utilità. Come incentivo, l'impegno va premiato finanziariamente.

Le norme COSAS raccomandano ai legislatori cantonali di rinunciare all'obbligo di rimborso delle prestazioni di sostegno sociale basate sul principio della reciprocità (norme COSAS punto D.2). Per le persone senza attività lucrativa consigliano il versamento di un supplemento d'integrazione (Integrationszulage; IZU), variabile tra fr. 100.- e fr. 300.- per persona, a dipendenza delle prestazioni fornite e della loro rilevanza (norme COSAS capitolo C.2). Mentre per chi è attivo nel mercato del lavoro primario, senza che vi sia la partecipazione a programmi di inserimento o di occupazione (o prestazioni onorate con supplementi d'integrazione), si auspica di accordare una quota non computata sui redditi dell'attività lucrativa (Einkommens-Freibeträge EFB) compresa fra i fr. 400.- ed i fr. 700.- (franchigia).

Per quanto attiene invece al rimborso di prestazioni ottenute a pieno diritto, le direttive consigliano di applicare un limite di reddito generoso e di limitare la durata dei rimborsi da redditi provenienti da attività lucrativa per evitare di compromettere l'inserimento economico e sociale (norme COSAS punto E.3.1 secondo punto). È raccomandato di prescindere da ogni rimborso per prestazioni ottenute allo scopo di promuovere l'inserimento professionale e l'integrazione sociale (norme COSAS punto E.3.1 terzo punto).

E. 6.2

Anche la dottrina dà atto che l'esclusione professionale e sociale potrebbe comportare serie spese collaterali aggiuntive per la collettività (GUIDO WINZENT, Sozialhilferecht, 2020, nota marginale 553). Per le persone senza attività lucrativa, al fine di onorare l'integrazione, si fa riferimento per prestazioni riconosciute al supplemento di integrazione di regola tra fr. 100.- e 300.- mensili (WINZENT, note marginali 563 segg.). Per le persone attive nel mercato del lavoro, anche ad esse deve essere riconosciuto finanziariamente il loro lavoro tramite la concessione di una quota non computabile variabile tra fr. 400.- e fr. 700.- mensili non computata sui redditi di attività lucrativa (WINZENT, note marginali 566 seg.). La dottrina sottolinea che non può beneficiare della quota non computabile qualsiasi attività lucrativa. Salari qualificabili come dumping non vanno sostenuti e conseguentemente beneficiari della quota non computabile: per questo vantaggio si esige un salario di mercato (WINZENT, nota marginale 567 con riferimenti).

E. 7

L' art. 115 Cost. sollevato dalla ricorrente non è in ogni caso d'aiuto. 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_344/2019 del 15 novembre 2019 consid. 5.2 e 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.).

E. 8.1

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).

E. 8.2

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).

E. 8.3

Dagli accertamenti operati dal Tribunale cantonale delle assicurazioni e di massima vincolanti per il Tribunale federale (art. 105 cpv. 1 LTF) emerge che la ricorrente ha beneficiato di prestazioni assistenziali in un primo tempo nel 2004 e nel 2005. Il 3 ottobre 2014, dopo aver estinto il diritto alle indennità di disoccupazione, la ricorrente ha chiesto nuovamente l'intervento dell'assistenza sociale nel novembre 2014. Da novembre 2014 a giugno 2018 la ricorrente ha beneficiato di una prestazione assistenziale ordinaria e di prestazioni speciali riguardanti il contributo minimo AVS e le franchigie e partecipazioni dell'assicurazione malattia. La ricorrente non contesta di aver percepito queste prestazioni. Piuttosto censura la loro qualifica giuridica, sostenendo che parte di quelle prestazioni in realtà servissero a coprire l'importo equivalente di un salario, che invece non è mai stato versato.

E. 8.4.1

Per quanto attiene alle attività svolte dalla ricorrente durante il periodo di assistenza, il 21 novembre 2014 la ricorrente e l'USSI, per il tramite dell'operatore socio amministrativo, hanno concluso un contratto di inserimento sociale della durata da dicembre 2014 a novembre 2015 con la precisazione che "i progetti di inserimento sociale consistono in attività di utilità pubblica (AUP) organizzati dall'USSI per il tramite di enti, società e associazioni senza scopo di lucro". In aggiunta alla prestazione ordinaria sarebbe stato accordato un incentivo finanziario di al massimo fr. 200.- al mese e il rimborso delle spese di trasporto (mezzi pubblici) e per pasti fuori domicilio.

E. 8.4.2

Il 18 dicembre 2014 il Municipio di U. _____ ha comunicato alla ricorrente la sua assunzione quale ausiliaria settore alberghiero presso gli Istituti sociali comunali/Nidi d'infanzia V. _____ e W. _____ nell'ambito di un programma occupazionale AUP dal 1° gennaio 2015 al 30 giugno 2015 e che l'indennità sarebbe stata di fr. 200.- al mese. Dalla decisione di nomina non risulta il tasso effettivo di occupazione per queste attività. Tuttavia, agli atti è accluso il programma di lavoro del nido d'infanzia di W. _____, che prevedeva una presenza dal lunedì al giovedì dalle 08.30 alle 12.30 e il venerdì dalle 08.00 alle 12.00 (con una pausa di 15 minuti dalle 10.30 alle 10.45). Il piano pulizie settimanale al nido d'infanzia V. _____ indicava un orario di lavoro dal lunedì al venerdì dalle 15.30 alle 19.30 (con una pausa di 15 minuti da concordare con la responsabile). Il 13 gennaio 2015 l'USSI ha informato il Municipio di U. _____ di garantire un supplemento di integrazione di fr. 200.- mensili che il Comune avrebbe dovuto anticipare. Il 21 gennaio

2015 l'USSI ha concesso prestazioni speciali per fr. 135.- mensili da gennaio a giugno 2015 quale rimborso delle spese connesse all'AUP, ossia l'abbonamento dei mezzi pubblici e di doppia economia domestica. L'AUP è stato prolungato con i relativi supplementi di spesa da luglio a dicembre 2015. Il rapporto finale di attività del 12 gennaio 2016 ha qualificato positivamente il lavoro della ricorrente.

E. 8.4.3

Il 1° dicembre 2015 la ricorrente ha sottoscritto un ulteriore contratto di inserimento sociale da gennaio a dicembre 2016 e il 24 ottobre 2016 per il periodo da novembre 2016 a ottobre 2017. Il 31 ottobre 2016 il Municipio di U. _____ ha nuovamente assunto la ricorrente quale supporto economia domestica presso la Divisione socialità/Residenza X. _____ per lo svolgimento di un programma occupazionale AUP dal 31 ottobre 2016 al 30 marzo 2017 con un'indennità di fr. 300.- al mese. Dagli atti non risulta il tasso di occupazione per questa attività, anche se da un messaggio di posta elettronica del 13 ottobre 2016 della Divisione risorse umane della Città di U. _____ risulta la disponibilità di un AUP nelle pulizie al tasso di occupazione del 100% (si vedano anche i messaggi di posta elettronica con il dipendente B. _____). L'impiego è stato prolungato fino al 30 ottobre 2017 e successivamente fino a gennaio 2018. L'USSI ha garantito il supplemento di integrazione di fr. 300.- da anticipare dal Comune e ha riconosciuto alla ricorrente delle spese speciali di fr. 135.- mensili per il rimborso di spese dell'abbonamento dei mezzi pubblici e di doppia economia domestica da novembre 2016 a gennaio 2018.

E. 8.5

Nella fattispecie, la Corte cantonale ha accertato in maniera sostanzialmente non contestata che la ricorrente ha beneficiato di prestazioni assistenziali e che ha svolto due AUP. L'attività non sembra avere avuto alcuna finalità di carattere educativo o di perfezionamento professionale. La ricorrente pare avere svolto la funzione di addetta alle pulizie a tempo pieno come qualsiasi altro dipendente comunale. Per tale mansione riceveva dai fr. 200.- ai fr. 300.- mensili di indennità. Ella beneficiava altresì di prestazioni assistenziali ordinarie e speciali per il proprio sostentamento vitale. Tali aiuti devono secondo i giudici ticinesi essere soggetti al rimborso. Seguendo fino in fondo il ragionamento del Tribunale cantonale delle assicurazioni, risulta quindi che l'importo dell'indennità versata alla ricorrente durante lo svolgimento degli AUP sarebbe equivalente a un salario orario effettivo inferiore a fr. 1.80 (senza alcuna riscossione di contributi sociali). Tuttavia, non risulta se le attività lavorative svolte dalla ricorrente con l'accordo dell'autorità amministrativa siano state effettivamente svolte nell'entità prevista dai contratti. Sotto questo profilo l'accertamento dei fatti della Corte cantonale è lacunoso e manca di elementi essenziali. Infatti, il Tribunale cantonale delle assicurazioni si è limitato a considerare che alla ricorrente sono state erogate prestazioni assistenziali ordinarie e speciali, senza chiedersi però se e in quale misura l'interessata abbia esercitato un lavoro a tutti gli effetti. È quindi necessario completare di questi elementi essenziali l'accertamento dei fatti al riguardo.

E. 8.6

Il complemento istruttorio infatti assume un ruolo decisivo. Se effettivamente in sede di rinvio si confermerà che la ricorrente svolgeva un lavoro a tutti gli effetti (e a tempo pieno), il risultato a cui è giunto la Corte cantonale è insostenibile. Pretendendo il rimborso di prestazioni assistenziali durante lo svolgimento di un lavoro a tutti gli effetti, il Tribunale cantonale delle assicurazioni impone alla ricorrente nella sostanza e a posteriori un obbligo

al lavoro quasi gratuito, rovesciando completamente lo spirito sociale dell'inserimento secondo la Las/TI. Questo se solo si pensa, a titolo puramente orientativo, che il contratto collettivo di lavoro (CCL) delle imprese di pulizia e facility services del Cantone Ticino nel 2019 per la categoria più bassa, ossia pulizie ordinarie (di manutenzione), sottocategoria pulizie ordinarie I, prevedeva un salario orario di fr. 16.75. L'ordinanza municipale del Comune di U. _____ del 24 ottobre 2019 sulla classificazione delle funzioni e l'allegato 1 (Raccolta della legislazione della Città di Lugano, pubblicata all'indirizzo internet <https://www.lugano.ch/la-mia-citta/amministrazione/legislazione.html>; n. 1.3.22) inseriscono gli addetti alle pulizie fra le classi salariali da 1 a 3. Applicando il salario più basso ne derivano per lo meno fr. 41'110.15 annui (art. 36 cpv. 1 del regolamento organico del Comune di U. _____ del 12 novembre 2018 delle collaboratrici e dei collaboratori della Città di U. _____; raccolta della legislazione della Città di U. _____ n. 1.3).

A ciò si aggiunga che il Popolo ticinese nella votazione popolare del 14 giugno 2015 ha inserito all' art. 13 cpv. 3 Cost./TI una disposizione secondo cui ogni persona ha diritto a un salario minimo che le assicuri un tenore di vita dignitoso. L'Assemblea federale ha concesso la garanzia federale il 12 giugno 2017 (FF 2017 3803). L'allora Commissione della legislazione del Gran Consiglio aveva esaminato specificatamente questo punto e ha inteso per l'appunto impedire una situazione simile (consid. 4.3). Non solo nella motivazione, ma anche nel suo risultato, si è in presenza di una situazione scioccante, in contraddizione urtante con il sentimento di giustizia e pertanto lesiva del divieto dell'arbitrio (art. 9). La soluzione adottata dalla Corte cantonale, quando stabilisce un obbligo di rimborso, è anche lesiva della parità di trattamento (art. 8 Cost.), siccome senza alcuna ragione oggettiva mette sostanzialmente sullo stesso piano la persona in assistenza senza attività rispetto a quella che compie un inserimento e non tiene minimamente conto che quest'ultima si impegna ad assolvere concretamente una controprestazione. Le censure della ricorrente si rivelano quindi fondate. In conclusione, nella misura in cui la ricorrente ha svolto a tutti gli effetti un'attività lucrativa e per quel tempo occupato sono state versate prestazioni assistenziali ordinarie o speciali per il proprio sostentamento, lo Stato non ne può esigere il rimborso. In questo senso, l'interpretazione del diritto cantonale, segnatamente dell'art. 35 cpv. 1 lett. c Las/TI, è lesiva dei diritti fondamentali.

E. 8.7

Contrariamente però a quanto evoca più volte la ricorrente, in questa sede non occorre chiedersi se ella abbia ricevuto un salario adeguato per le misure di integrazione eseguite, bensì soltanto se le prestazioni assistenziali già versate siano soggette a un obbligo di rimborso. Infatti, anche se la ricorrente ha ricevuto prestazioni assistenziali, ma non si facesse luogo a un obbligo di rimborso, ella non subirebbe alcun danno. Non è peraltro compito del Tribunale federale, quale giudice costituzionale, valutare in sede di rimborso se a suo tempo la legge cantonale sia stata applicata correttamente, ossia se non si sia fatto capo per determinate occupazioni a personale sottocosto (cfr. consid. 4.4). Tale compito spetterà se del caso al Consiglio di Stato, quale autorità di vigilanza (art. 46 Las /TI).

E. 9.1

Ne discende che il ricorso deve essere accolto. Sia la Corte cantonale sia l'USSI hanno deciso la controversia, senza assumere le prove essenziali e senza provvedere a un conteggio preciso delle prestazioni assistenziali erogate. Il giudizio cantonale deve pertanto essere annullato e la causa deve essere rinviata al Tribunale cantonale delle assicurazioni

per nuovo giudizio (art. 107 cpv. 2 LTF).

E. 9.2

Il rinvio della causa con esito aperto equivale a piena vittoria (DTF 137 V 210 consid. 7.1 pag. 271 con riferimento). Le spese giudiziarie seguono la soccombenza e sono quindi poste a carico dell'opponente, che agisce in causa a tutela dei propri interessi pecuniari (art. 66 cpv. 1 e 4 e contrario LTF). L'opponente verserà anche una congrua indennità per spese ripetibili (art. 68 cpv. 1 LTF).

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