

BGer 8C_667/2025 vom 7. Mai 2026

Bundesgericht, 2026-05-07, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_667_2025

FR: TF 8C_667/2025 du 7 mai 2026

IT: TF 8C_667/2025 del 7 maggio 2026

Erwägungen

E. 1.1

Il ricorso in materia di diritto pubblico (art. 82 segg. LTF) è ammissibile contro le decisioni che mettono fine al procedimento (art. 90 LTF) e contro le decisioni parziali di cui all' art. 91 LTF . Salvo le situazioni oggetto dell' art. 92 LTF , il ricorso è ammissibile contro le decisioni incidentali se queste possono causare un pregiudizio irreparabile o se l'accoglimento del ricorso comporterebbe immediatamente una decisione finale consentendo di evitare una procedura probatoria defatigante o dispendiosa (art. 93 cpv. 1 lett. a e b LTF). Le sentenze che rinviando la causa all'autorità inferiore per nuova decisione vanno di principio considerate come decisioni incidentali, dato che non pongono fine al procedimento; possono essere impugnate al Tribunale federale soltanto alle condizioni appena esposte (cfr. DTF 144 III 253 consid. 1.3; 142 V 551 consid. 3).

E. 1.2

Secondo la giurisprudenza, un danno irreparabile ai sensi dell' art. 93 cpv. 1 lett. a LTF può essere ammesso qualora la decisione incidentale dell'autorità di ricorso contiene aspetti vincolanti materiali, tali da obbligare l'autorità amministrativa a emettere un nuovo provvedimento ritenuto da lei contrario al diritto (DTF 142 V 26 consid. 1.2; 141 V 255 consid. 1.1; 140 II 315 consid. 1.3.1; sentenze 8C_438/2023 del 18 marzo 2024 consid. 1.2, non pubblicato in DTF 150 V 198 ; 8C_494/2013 del 22 aprile 2014 consid. 1.2.2, non pubblicato in DTF 140 V 220 però in SVR 2014 UV n° 23 pag. 73).

Tale eventualità è realizzata nella fattispecie, poiché nel pronunciarsi in sede di rinvio sul diritto dell'opponente agli assegni familiari, la Cassa non potrebbe più difendere la conformità dell' art. 16 lett. b OAFami alla legge.

E. 1.3

Le altre condizioni essendo altresì adempiute (cfr. art. 42, 86 cpv. 1 lett. d e 100 LTF), il ricorso è ammissibile.

E. 2.1

Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto federale (art. 106 cpv. 1 LTF). Nondimeno, considera in via di principio solo gli argomenti proposti (art. 42 cpv. 2 LTF), salvo in caso di violazioni manifeste del diritto, rilevate d'ufficio (DTF 149 II 337 consid. 2.2). La parte ricorrente deve di conseguenza confrontarsi almeno sommariamente con i considerandi del giudizio impugnato, esponendo in quale misura lo stesso sarebbe lesivo del diritto (DTF 143 II 283 consid. 1.2.2; 142 I 99 consid. 1.7.1). Esigenze più severe valgono poi in relazione alla violazione di diritti fondamentali, che dev'essere motivata in modo circostanziato ed esaustivo, pena l'inammissibilità (art. 106 cpv. 2 LTF ; DTF 143 II 283 consid. 1.2.2; 142 III 364 consid. 2.4).

E. 2.2

Per quanto riguarda i fatti, il Tribunale federale fonda il suo ragionamento giuridico sugli accertamenti svolti dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Può scostarsene se sono stati eseguiti in violazione del diritto ai sensi dell' art. 95 LTF o in modo manifestamente inesatto, ossia arbitrario (art. 105 cpv. 2 LTF ; DTF 148 V 366 consid. 3.3; 145 V 188 consid. 2), e a condizione che l'eliminazione del vizio possa essere determinante per l'esito del procedimento (art. 97 cpv. 1 LTF ; DTF 150 II 346 consid. 1.6).

E. 3

Oggetto del contendere è sapere se la sentenza della Corte cantonale sia lesiva del diritto federale nella misura in cui ha ritenuto l' art. 16 lett. b OAFami non conforme alla LAFam.

E. 4.1

Il Tribunale cantonale ha già correttamente esposto il quadro legale applicabile alla fattispecie, al quale è sufficiente rinviare. Giova tuttavia ricordare il contenuto delle disposizioni poste al centro della vertenza.

E. 4.2

In virtù dell' art. 19 LAFam , le persone obbligatoriamente assicurate all'AVS che, nell'AVS, figurano come persone senza attività lucrativa sono considerate prive di attività lucrativa. Esse hanno diritto agli assegni familiari conformemente agli articoli 3 e 5. L'art. 7 cpv. 2 non è applicabile. È competente il Cantone di domicilio (cpv. 1).

Le persone obbligatoriamente assicurate all'AVS, in quanto salariati o esercitanti un'attività lucrativa indipendente e che non raggiungono il reddito minimo di cui all'art. 13 cpv. 3 sono altresì considerate prive di attività lucrativa (cpv. 1bis).

Le madri disoccupate che hanno diritto a un'indennità di maternità secondo la legge del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno sono altresì considerate prive di attività lucrativa per la durata di tale diritto. Il cpv. 2 non è applicabile (cpv. 1ter).

Il diritto agli assegni familiari è vincolato alla condizione che il reddito imponibile non ecceda il 150 per cento di una rendita massima completa di vecchiaia dell'AVS e che non vengano rimosse prestazioni complementari all'AVS/AI (cpv. 2).

E. 4.3.1

Secondo l' art. 27 cpv. 1 LAFam , il Consiglio federale è incaricato dell'esecuzione ed emana le disposizioni d'esecuzione necessarie per un'applicazione uniforme.

E. 4.3.2

L' art. 16 OAFami prevede che non sono considerati persone prive di attività lucrativa ai sensi della LAFam:

- le persone che percepiscono una rendita di vecchiaia AVS dopo aver raggiunto l'età ordinaria di pensionamento;
- le persone non separate il cui coniuge percepisce una rendita di vecchiaia AVS;
- le persone i cui contributi all'AVS sono ritenuti pagati conformemente all' art. 3 cpv. 3 LAVS ;
- i richiedenti l'asilo, gli stranieri ammessi a titolo provvisorio, le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora e le persone colpite da una decisione di

allontanamento che hanno diritto al soccorso d'emergenza conformemente all'art. 82 della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo i cui contributi secondo l' art. 14 cpv. 2bis LAVS non sono ancora stati fissati.

E. 5.1

I giudici cantonali hanno innanzitutto constatato che il legislatore federale, nel contesto degli assegni familiari, avesse definito le persone prive di attività lucrativa con riferimento ai criteri dell'AVS. Ciò emergeva in modo chiaro dalla lettera dell' art. 19 cpv. 1 LAFam e dai lavori preparatori. Riferendosi all' art. 182 Cost. e all' art. 27 LAFam , relativo alle disposizioni di esecuzione, il Tribunale cantonale ha poi constatato l'assenza di una specifica delega al Consiglio federale per derogare a tale principio in determinate situazioni, in particolare a proposito delle persone senza attività lucrativa. L'esclusione a priori da tale cerchia delle persone non separate il cui coniuge percepisce una rendita di vecchiaia AVS, contemplata all' art. 16 lett. b OAFami , non era pertanto conforme alla LAFam.

Interpretando tale disposizione conformemente alla legge, i giudici ticinesi hanno ritenuto che andasse preliminarmente esaminato se il coniuge con la rendita AVS continuava a esercitare un'attività lucrativa e se i contributi AVS versati da quest'ultimo permettevano di esentare l'altro coniuge dall'obbligo contributivo. In quel caso, l' art. 16 lett. b OAFami si confonderebbe con l'art. 16 lett. c OAFami e l'altro coniuge non sarebbe considerato persona priva di attività lucrativa ai sensi della LAFam. Nel caso contrario, l' art. 16 lett. b OAFami non troverebbe applicazione, sicché gli assegni familiari non potrebbero essere negati al richiedente quale persona priva di attività lucrativa unicamente per il fatto che il coniuge beneficia di una rendita di vecchiaia AVS.

E. 5.2

Nel caso concreto, l'opponente svolgeva un'attività lavorativa dipendente irregolare quale ausiliaria di pulizie supplente, retribuita fino a fr. 400.- mensili a seconda delle ore di supplenza. Il marito non lavorava e beneficiava di una rendita di vecchiaia AVS, oltre alle prestazioni complementari (nel cui calcolo era compresa l'opponente, ad esclusione dei tre abiativi). Era dunque escluso che l'opponente, coniugata e non separata con un beneficiario di una rendita di vecchiaia AVS che non svolgeva alcuna attività lucrativa, potesse essere esonerata dall'obbligo contributivo AVS secondo l' art. 3 cpv. 3 LAVS . Nella misura in cui nel 2025 avesse effettivamente conseguito unicamente un reddito di esigua entità (aspetto ancora da verificare e oggetto di rinvio, cfr. lett. B

supra), l'opponente andava considerata quale persona priva di attività lucrativa ai fini del diritto agli assegni familiari a favore dei suoi nipoti.

E. 6.1

La Cassa lamenta una violazione del diritto federale (art. 19 e 27 LAFam , nonché art. 16 lett. b OAFami). Secondo quanto indicato nel Rapporto complementare all'iniziativa parlamentare per le prestazioni familiari della Commissione della sicurezza sociale e della sanità (CSSS) del Consiglio nazionale dell'8 settembre 2004, "La definizione delle persone prive di attività lucrativa non è di proposito stata calcata sul modello dell'obbligo al contributo AVS, ma è stata formulata in modo tale che sono considerate prive di attività lucrative tutte le persone che non possono far valere un diritto agli assegni familiari in quanto salariati o in quanto esercitino un'attività lucrativa dipendente" (FF 2004 6127). Un'applicazione rigorosa dei criteri dell'AVS nel contesto degli assegni familiari, così come operata dal Tribunale cantonale, non sarebbe pertanto conforme alla volontà espressa dal

legislatore nel contesto dell'adozione dell' art. 19 cpv. 1 LAFam poiché condurrebbe a importanti disparità di trattamento. Risulterebbero infatti svantaggiati quegli assicurati che non possono attingere ad altre fonti di reddito sotto forma di prestazioni da parte di altre assicurazioni sociali (rendita di vecchiaia, prestazioni complementari), ciò che si sarebbe voluto evitare con l'adozione dell' art. 16 lett. b OAFami . Tali motivi, e gli atti parlamentari alla loro base, non sarebbero stati esaminati dal Tribunale cantonale, che avrebbe dunque accertato i fatti in modo manifestamente inesatto e violato il diritto di rango superiore.

La sentenza cantonale violerebbe inoltre il principio della separazione dei poteri, poiché l'interpretazione effettuata dalla Corte cantonale avrebbe reso l' art. 16 lett. b OAFami al pari di una norma già abrogata, sostituendosi al legislatore federale.

E. 6.2

L'opponente osserva che, come ampiamente dimostrato dal Tribunale cantonale, l' art. 16 lett. b OAFami non poggierebbe su una specifica delega al Consiglio federale, risultando quindi contrario alla LAFam.

E. 6.3

L'UFAS rileva che nel caso in esame è indiscusso che il coniuge dell'opponente non possa far valere alcuna rendita per i tre nipoti, i quali non sono nemmeno considerati nelle prestazioni complementari del nonno. La LAFam non prevederebbe, al suo art. 19, una norma di delega esplicita per l'esclusione dal diritto agli assegni familiari per le persone prive di attività lucrativa. Se l'articolo 27 cpv. 1 LAFam sia sufficiente per fondare l'esclusione prevista dall' art. 16 lett. b OAFami , deve essere valutato alla luce della giurisprudenza del Tribunale federale. Al riguardo, l'UFAS condivide le considerazioni dell'istanza precedente.

E. 7.1

Per quanto ne sia autorizzato dalla Costituzione o dalla legge, il Consiglio federale emana norme di diritto (art. 164 cpv. 2 Cost.) sotto forma di ordinanza (art. 182 cpv. 1 Cost.). Anche quando il legislatore si è astenuto dall'affidare tali funzioni legislative (limitate) all'esecutivo, spetta al Consiglio federale provvedere all'esecuzione della legislazione (art. 182 cpv. 2 Cost.). A tal fine, fondandosi direttamente sulla Costituzione, esso può emanare le ordinanze necessarie all'attuazione della legge. Il campo di applicazione delle ordinanze di esecuzione si limita tuttavia a concretizzare le disposizioni legislative che esse implementano, di cui precisano il contenuto e regolano i dettagli, contribuendo così ad una migliore applicazione della legge. Il punto di partenza è costituito dal senso e dallo scopo della legge; questi ultimi sono in linea di principio espressi dalla disposizione di legge in senso formale (DTF 147 IV 510 consid. 2.3; 139 II 460 consid. 2.1). Detto altrimenti, un'ordinanza di esecuzione può disciplinare solo

intra legem e non

praeter legem . Senza una delega espressa, non può porre delle regole nuove atte a limitare i diritti degli amministrati o di imporre loro degli obblighi, anche se le regole stesse sono ancora conformi allo scopo legale (DTF 151 V 100 consid. 8.4.2 con il riferimento; 142 V 26 consid. 5.1; 136 V 146 consid. 3.2.1).

E. 7.2

Il chiaro tenore dell' art. 19 LAFam non include una norma di delegazione in favore del Consiglio federale. Tale disposizione non è del resto neppure menzionata nel preambolo dell'OAFami ("

Il Consiglio federale svizzero , visti gli art. 4 cpv. 3, 13 cpv. 4, 21b cpv. 1, 21e e 27 cpv. 1 LAFam,

ordina: "). L' art. 16 OAFami costituisce pertanto una disposizione di esecuzione (art. 27 cpv. 1 LAFam) dell' art. 19 cpv. 1 LAFam , al quale fa esplicito riferimento. Occorre dunque procedere per interpretazione al fine di circoscrivere la portata della legge e stabilire se, su questo punto, la regolamentazione adottata dal Consiglio federale ne ecceda i limiti.

E. 7.2.1

Una norma è da interpretare in primo luogo procedendo dalla sua lettera (interpretazione letterale). Tuttavia, se il testo non è perfettamente chiaro, se più interpretazioni del medesimo sono possibili, dev'essere ricercata la vera portata della norma, prendendo in considerazione tutti gli elementi d'interpretazione, segnatamente i lavori preparatori (interpretazione storica), lo scopo perseguito dal legislatore (interpretazione teleologica), nonché la relazione con altri disposti (interpretazione sistematica). Occorre prendere la decisione materialmente corretta nel contesto normativo, orientandosi verso un risultato soddisfacente sotto il profilo della

ratio legis . Il Tribunale federale non privilegia un criterio d'interpretazione in particolare; per accedere al senso di una norma preferisce, pragmaticamente, ispirarsi a un pluralismo interpretativo (DTF 150 V 198 consid. 7.2.3; 149 V 185 consid. 5.3; 147 V 55 consid. 5.1).

E. 7.2.2

Alla lettura delle tre versioni linguistiche dell' art. 19 cpv. 1 LAFam traspare, in maniera evidente, il riferimento ai criteri dell'AVS per la qualifica delle persone prive di attività lucrativa ai sensi del diritto agli assegni familiari ("Le persone obbligatoriamente assicurate all'AVS che,

nell'AVS , figurano come persone senza attività lucrativa sono considerate prive di attività lucrativa"; "In der AHV obligatorisch versicherte Personen, die

bei der AHV als nichterwerbstätige Personen erfasst sind, gelten als Nichterwerbstätige"; "Les personnes obligatoirement assurées à l'AVS en tant que personnes sans activité lucrative sont considérées comme sans activité lucrative").

E. 7.2.3

Questo assunto è ulteriormente confermato dall'interpretazione storica e teleologica. Certo, come emerge dal Rapporto complementare della CSSS-CN dell'8 settembre 2004, citato nel ricorso, inizialmente la definizione delle persone prive di attività lucrativa non era di proposito stata calcata sul modello dell'obbligo al contributo AVS (FF 2004 6127). Si rileva in proposito che il progetto di legge iniziale prevedeva, quale art. 23 cpv. 1: "Le persone senza attività lucrativa domiciliate nel Cantone hanno diritto agli assegni familiari previsti negli articoli 2 e 4" (FF 1999 III 2796). Tuttavia, già nel successivo Parere del Consiglio federale del 20 giugno 2000, nel commento a tale disposizione era stato indicato "Anche qui proponiamo di far riferimento all'AVS per definire gli aventi diritto. «Le persone senza attività lucrativa obbligatoriamente assicurate all'AVS e domiciliate nel Cantone hanno diritto agli assegni familiari previsti negli articoli 2 e 4»" (FF 2000 4181; cfr. anche la

versione dell' art. 20 cpv. 1 del disegno di legge consultabile in FF 2004 6145, 6152: "Sono considerate prive di attività lucrativa le persone obbligatoriamente assicurate all'AVS che non hanno diritto agli assegni familiari come salariati o come persone con attività lucrativa indipendente. Hanno diritto agli assegni familiari conformemente agli articoli 3 e 5. L'articolo 7 capoverso 2 non è applicabile").

Il tenore attuale dell' art. 19 cpv. 1 LAFam si è concretizzato verso la fine del processo legislativo. Nella sua seduta del 13 marzo 2006, il Consiglio degli Stati ha adottato la proposta della propria CSSS a proposito dell'allora art. 20, presentata dal Consigliere agli Stati Urs Schwaller in questi termini: "Um als Anknüpfungspunkt für die Berechtigung nicht immer neue Kategorien und damit eine administrative Erschwernis zu schaffen, nimmt die Kommission nun als Referenz und Anknüpfungspunkt die schon in der AHV-Gesetzgebung existierenden Begriffe auf. Diese sind auch in den Systemen der EDV erfasst. Wir haben damit für die Definition der Nichterwerbstätigen eine einzige Anknüpfungsgrösse, nämlich jene der AHV-Gesetzgebung" (BO 2006 CS 100). Considerazioni, queste, che si ritrovano nel Protocollo della seduta della CSSS-CS del 23, 24, 25 gennaio 2006 (pagg. 9 segg.). La decisione del Consiglio degli Stati è quindi stata adottata anche dal Consiglio nazionale durante la seduta del 15 marzo 2006 (BO 2006 CN 246).

E. 7.3

È dunque possibile confermare che l' art. 19 cpv. 1 LAFam definisce le persone prive di attività lucrativa con riferimento ai criteri dell'AVS. Come emerge dai lavori parlamentari appena esaminati, la conclusione alla quale giunge la Cassa poggia su una loro comprensione parziale, a fondamento di una volontà del legislatore ormai desueta al momento dell'adozione dell'articolo di legge in questione. L' art. 16 lett. b OAFami restringe pertanto la cerchia di persone prive di attività lucrativa aventi diritto agli assegni familiari in virtù dell' art. 19 cpv. 1 LAFam . In effetti, la disposizione d'ordinanza esclude qualsiasi persona non separata il cui coniuge percepisce una rendita di vecchiaia AVS, comprese coloro che sono considerate persone prive di attività lucrativa secondo i criteri dell'AVS. In contrasto con quanto consapevolmente previsto dal legislatore, ed eccedendo così il margine di mera esecuzione disposto dall' art. 27 LAFam , tale disposizione viola il principio della separazione dei poteri ed è inapplicabile (così anche la dottrina; cfr. Kieser/Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, 2010, n. 4 segg., 15 e 43 segg. ad art. 19 LAFam ; Beatrice Renfer, Ansprüche von Nichterwerbstätigen auf Familienzulagen, in Bundesgesetz über die Familienzulagen [FamZG], 2009, pag. 142 seg. e 150; Kieser/Saner, Bundesgesetz über die Familienzulagen [FamZG] - Eine kritische Einführung, RSAS 2007 pag. 424 seg.; Thomas Flückiger, Koordinations- und verfahrensrechtliche Aspekte bei den Kinder- und Ausbildungszulagen, in Bundesgesetz über die Familienzulagen [FamZG], 2009, pag. 189; cfr. anche Stéphanie Perrenoud, La protection de la maternité, Étude de droit suisse, international et européen, 2015, pag. 1322).

E. 7.4

Si rileverà poi che la disparità di trattamento invocata nel ricorso, già inammissibile poiché carente di una motivazione idonea al suo esame (cfr. consid. 2.1

supra), sarebbe ad ogni modo inefficace poiché, a prescindere dalle ripercussioni, la volontà del legislatore vincola il Tribunale federale (art. 190 Cost. ; DTF 148 II 392 consid.

4.2.1).

E. 8

Ne discende che il ricorso deve essere respinto e la sentenza cantonale di rinvio confermata. Le spese giudiziarie saranno quindi poste a carico della Cassa ricorrente, che agisce in causa a tutela dei propri interessi pecuniari (art. 66 cpv. 1 LTF ; art. 66 cpv. 4 a contrario). Essa rifonderà inoltre all'opponente un'indennità per ripetibili della sede federale (art. 68 cpv. 1 e 2 LTF). Visto quanto precede, la domanda di assistenza giudiziaria con gratuito patrocinio formulata dall'opponente diviene priva d'oggetto.

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