

## **TI\_GERICHTE 38.2021.60 vom 20. September 2021**

TI Tribunale d'appello, 2021-09-20, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_38.2021.60](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_38.2021.60)

FR: TI\_GERICHTE 38.2021.60 du 20 septembre 2021

IT: TI\_GERICHTE 38.2021.60 del 20 settembre 2021

### **Erwägungen**

#### **E. 26**

maggio 2021 consid. 2.3.; STF 8C\_542/2019 del 4 dicembre 2019 consid. 4.1.; STF 8C\_784/2016 del 9 marzo 2017 consid. 3.1.; STF 8C\_448/2016 del 6 dicembre 2016 consid. 2; STF 8C\_360/2010 del 30 novembre 2010 consid. 1 e 2; DTF 134 V 418 consid. 5.2.1.; DTF 131 V 164; DTF 130 V 388; DTF 122 V 36 consid. 2a, DTF 110 V 51 consid. 3b e giurisprudenza ivi citata; SVR 1997 UV 81 pag. 294). Nella presente fattispecie, davanti al TCA, è stata contestata la decisione del 6 agosto 2021, la quale concerne esclusivamente la sospensione della procedura di opposizione relativa al diniego del diritto all'indennità di disoccupazione a far tempo dal 1° marzo 2021 stabilito nei confronti della ricorrente con decisione del 14 giugno 2021 (cfr. doc. A; I; consid. 1.5.-1.6.). Ogni altra questione esula dalla presente causa. Di conseguenza la richiesta di annullare il provvedimento del 14 giugno 2021 risulta irricevibile. 2.2. Giusta l'art. 52 cpv. 1 LPGA le decisioni amministrative possono essere impugnate entro trenta giorni facendo opposizione presso il servizio che le ha notificate; fanno eccezione le decisioni processuali e pregiudiziali. L'art. 56 LPGA prevede che: " Le decisioni su opposizione e quelle contro cui un'opposizione è esclusa possono essere impugnate mediante ricorso. (cpv. 1) Il ricorso può essere interposto anche se l'assicuratore, nonostante la domanda dell'assicurato, non emana una decisione o una decisione su opposizione. (cpv. 2) Ai sensi dell'art. 57 LPGA ogni Cantone istituisce un tribunale delle assicurazioni per giudicare come istanza unica i ricorsi in materia di assicurazioni sociali. Contro le decisioni incidentali non è dato, dunque, il rimedio dell'opposizione bensì, di principio, del ricorso diretto al Tribunale cantonale delle assicurazioni (cfr. DTF 132 V 418 consid. 2.3.1.; STF H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 3.4.). La LPGA, tuttavia, non contempla alcunché relativamente alla questione di sapere se e quando vanno emesse decisioni incidentali e se le stesse possono essere impugnate in modo indipendente. Ciò non significa che con l'adozione della LPGA si sia voluto prescindere dalla condizione di ricevibilità del pregiudizio irreparabile di cui all'art. 46 PA (art. 45 PA fino al 31 dicembre 2006; cfr. STF H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 3.4.). Nei lavori preparatori, infatti, non risulta alcuna indicazione in tal senso. Al contrario il legislatore ha affermato di non voler introdurre alcun cambiamento con l'art. 56 LPGA (cfr. STF H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 3.4.; FF 1991 II 263). Ne discende che in virtù di un principio giuridico generale anche nel caso di decisioni incidentali che ricadono nel campo di applicazione della LPGA deve essere avantutto esaminata la condizione di ammissibilità del danno irreparabile (cfr. STF 9C\_548/2010 del 10 agosto 2010 consid. 3.2.; STF H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 3.4.; DTF 132 V 93 consid. 6.1.; STCA 38.2014.7 del 12 febbraio 2014 consid. 2.2.). 2.3. Secondo la giurisprudenza sviluppata riguardo all'art. 46 PA (art. 45 PA fino al 1° gennaio 2007) per ammettere un danno irreparabile è sufficiente un interesse fattuale, in particolare un mero interesse di natura economica. Non è necessario, come invece nel caso dell'art. 93 cpv. 1 lett. a della

Legge sul Tribunale federale (LTF) applicabile alle procedure davanti all'Alta Corte, un interesse esclusivamente giuridico (cfr. STF 8C\_792/2018 del 28 novembre 2018; STF 8C\_1010/2012 del 18 dicembre 2012; STF 8C\_980/2010 del 16 febbraio 2011 consid. 3.2.; STFA H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 4.1.). La sospensione della causa fino alla definizione di un'altra procedura pendente dal cui esito dipende anche il giudizio della vertenza sospesa, di regola, non crea, dal profilo del ritardo temporale causato, un pregiudizio irreparabile. Questa giurisprudenza sviluppata sotto l'egida della Legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG), abrogata con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della LTF (cfr. art. 131 cpv. 1 LTF), vale anche ai fini dell'applicazione dell'art. 46 PA (cfr. STF 2C\_314/2008 del 17 settembre 2008 consid. 3.2.; STF 9C\_828/2015 del 3 dicembre 2015; STF H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 4.1.; SVR 1996 IV Nr. 93 pag. 281 ). Eccezionalmente è stato ammesso il pregiudizio irreparabile nel caso di una vertenza riguardante la continuazione dell'erogazione di prestazioni dell'assicurazione malattia, in quanto la sospensione di tale causa in attesa dell'esito di una procedura AI pendente provocava per un assicurato uno squilibrio finanziario che avrebbe potuto costringerlo a misure inaccettabili (cfr. STFA H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 4.1. ). Per completezza giova rilevare che in una sentenza B 5/05 del 17 luglio 2006 l'Alta Corte, precisando la propria giurisprudenza, ha stabilito che il ricorso contro una decisione incidentale di sospensione della causa non solo è ricevibile nel caso di pregiudizio irreparabile, ma a maggior ragione si deve entrare nel merito dell'impugnativa - indipendentemente dal presupposto del pregiudizio irreparabile - quando nel ricorso viene fatta valere espressamente (e non in modo evidentemente immotivato) una ritardata giustizia oppure vengono adottati elementi fattuali che possono configurare una ritardata giustizia. Concerne poi il giudizio di merito la questione di sapere se è effettivamente data una ritardata giustizia (cfr. STF 2C\_1156/2018 del 12 luglio 2019 consid. 4.4.1.; STF H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 4.2.). 2.4. Nella presente evenienza la questione di sapere se la decisione incidentale impugnata del 6 agosto 2021 con cui la Cassa ha sospeso la procedura d'opposizione riguardante il diniego, stabilito il 14 giugno 2021, del diritto a indennità di disoccupazione dal 1° marzo 2021 per mancanza di residenza in Svizzera (cfr. doc. 27; consid. 1.3.) fino alla decisione definitiva del Consiglio di Stato in merito alla vertenza relativa alla revoca del permesso di domicilio (cfr. doc. A; consid. 1.5.) sia suscettibile di causare alla ricorrente un danno irreparabile o meno non merita ulteriori approfondimenti. In effetti, anche ammettendo l'esistenza di un pregiudizio irreparabile e quindi che il ricorso sia ricevibile, lo stesso deve essere respinto nel merito. Per costante giurisprudenza federale la sospensione della procedura davanti al giudice delle assicurazioni sociali osta al principio di celerità dedotto dall'art. 29 cpv. 1 Cost. fed. ed è ammessa solo eccezionalmente, in particolare se si tratta di attendere il giudizio di un'altra autorità che permetterebbe di statuire su una questione decisiva. Il giudice adito dispone ad ogni modo di un certo margine di apprezzamento nel ponderare gli interessi delle parti, fermo restando però che nei casi limite l'esigenza di celerità prevale sugli altri interessi (cfr. STF 9C\_799/2018 del 21 febbraio 2019 consid. 2; STF 9C\_293/2014 del 16 ottobre 2014 consid. 2.2.2.; STF 9C\_679/2009 del 3 maggio 2010; STF U 286/05 del 31 gennaio 2007; DTF 130 V 90; DTF 119 II 386 consid. 1b pag. 388; RSAS 2007 pag. 73 consid. 4.1 [B 143/05]). La sospensione di una procedura risulta conforme al diritto quando è giustificata dal fatto che l'esito di un'altra causa pendente riveste per la stessa un significato pregiudizialmente essenziale (cfr. STF 9C\_715/2019 del 30 gennaio 2020; STF 8C\_101/2007 del 17 agosto 2007 consid. 2.1.; STF I 922/05 del 1 agosto 2006 consid. 1.3.;

STF B 5/05 del 17 luglio 2006 consid. 3.2.; DTF 123 II 3; DTF 122 II 217). Nel caso di specie tra la procedura pendente al Consiglio di Stato in merito alla revoca del permesso C, nonché all'ordine di lasciare la Svizzera e la lite pendente presso la Cassa relativa al diniego del diritto a indennità di disoccupazione dal 1° marzo 2021 perché l'assicurata non è residente in Svizzera sono strettamente connesse. Se la vertenza concernente il permesso dovesse stabilire definitivamente l'assenza della ricorrente dal suolo svizzero, il rifiuto di erogare indennità LADI andrebbe infatti confermato. E' vero che in caso contrario (ossia se la revoca del permesso fosse annullata), l'esito della procedura in ambito LADI non sarebbe automaticamente un accoglimento delle richieste dell'insorgente, ritenuto che il criterio della residenza in Svizzera di cui all'art. 8 cpv. 1 lett. c LADI, basato sul principio del divieto di esportazione di prestazioni, esige una residenza effettiva in Svizzera, così come l'intenzione di conservarla durante un certo periodo e di farne, durante questo tempo, il centro delle proprie relazioni personali. In tal senso, la presenza di sole relazioni professionali, ancorché molto intense, con la Svizzera non sono sufficienti. La nozione di residenza secondo la LADI ha un carattere autonomo e si distingue sia dal domicilio civile (art. 13 cpv. 1 LPGa e 23 CC) sia dalla dimora abituale (art. 13 cpv. 2 LPGa) sia ancora dal domicilio secondo la legislazione sugli stranieri (DTF 125 V 465 consid. 2a pag. 466 seg.). Determinanti ai fini del giudizio sono gli aspetti oggettivi e non quelli soggettivi, segnatamente l'intenzione della persona assicurata (STF 8C\_163/2019 del 5 agosto 2019 consid. 4.1.; STF 8C\_60/2016 del 9 agosto 2016 consid. 2.4.2; STF 8C\_186/2017 del 1° settembre 2017, massimata in RtiD I-2018 N. 61 pag. 281). È altrettanto vero, tuttavia, che anche nel caso in cui fosse annullata la revoca del permesso, il procedimento amministrativo potrà fornire elementi utili e rilevanti per la causa LADI. Di conseguenza una sentenza definitiva in ambito di diritto degli stranieri implica la risoluzione di questioni comunque essenziali per statuire nel settore dell'assicurazione disoccupazione. In simili condizioni occorre concludere che la procedura di opposizione è stata a giusta ragione sospesa fino all'emissione della decisione definitiva per quanto attiene alla revoca del permesso C. 2.5. Nell'opposizione e nel ricorso la ricorrente ha fatto valere che la decisione del 14 giugno 2021 con cui la Cassa le ha rifiutato l'indennità di disoccupazione dal 1° marzo 2021 costituirebbe una decisione incidentale di sospensione del versamento nell'attesa di conoscere l'esito del procedimento presso il Consiglio di Stato (cfr. doc. D; I; consid. 1.4., 1.6.). La parte resistente, in realtà, non si è limitata a sospendere la corresponsione delle indennità di disoccupazione, bensì ne ha chiaramente negato il diritto dal 1° marzo 2021 difettando il requisito di cui all'art. 8 cpv. 1 lett. c LADI. Giusta l'art. 20 LADI, in relazione con l'art. 29 OADI, l'assicurato deve, peraltro, far valere ogni mese il suo diritto all'indennità di disoccupazione e gli organi amministrativi esaminano ogni mese l'adempimento delle relative condizioni (cfr. Prassi LADI ID emessa dalla Segreteria di Stato dell'economia - SECO - p.to E50). In ogni caso va osservato che, anche qualora, per ipotesi di lavoro, si trattasse di una sospensione a titolo cautelativo delle prestazioni erogate alla ricorrente dal mese di settembre 2019 (cfr. consid. 1.1.), la medesima non presterebbe il fianco a critica alcuna. La giurisprudenza federale ha stabilito che la decisione con cui l'amministrazione disciplina in maniera provvisoria un determinato rapporto giuridico, segnatamente quando dispone la sospensione provvisoria (a titolo cautelativo) di prestazioni, è infatti una decisione finale (cfr. RCC 1988 pag. 548; Schlauri, Grundstrukturen des nichtstreitigen Verwaltungsverfahren in der Sozialversicherung, in: Schaffhauser/Schlauri (Hrsg.), Verfahrensfragen in der Sozialversicherung, 1996, pag. 61; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 1983, pag. 141). In particolare costituisce decisione

finale munita di condizione risolutiva la decisione che sospende provvisoriamente l'erogazione di prestazioni in attesa dell'esito di ulteriori accertamenti atti a chiarire definitivamente la situazione (cfr. STF I 406/ 01 del 31 agosto 2001; SVR 1995 IV n. 41; DTF 111 V 223, 107 V 29; cfr. anche sentenza 29 ottobre 2004 del Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich nella causa M., in: [www.swisslex.ch](http://www.swisslex.ch)). Una siffatta decisione obbliga quindi l'amministrazione a riformare la prima decisione se in esito ai successivi atti istruttori emergono elementi che permettono un diverso apprezzamento della fattispecie e di conseguenza la resa di una altra decisione, i cui effetti possono essere fatti risalire retroattivamente al massimo alla data fissata dalla prima decisione (cfr. RCC 1982 pag. 252, 1988 pag. 548; DTF 111 V 225). Su questo tema cfr. STCA 39.2016.13 del 9 agosto 2016; STCA 38.2014.24 del 28 maggio 2014; STCA 42.2008.12 del 5 novembre 2008, STCA 32.2008.4 del 1° luglio 2008; STF 9C\_638/2008 del 10 settembre 2008, consid. 4.2. Il 1° gennaio 2021 è entrato in vigore il nuovo art. 52a LPGA, relativo alla sospensione cautelare delle prestazioni, secondo cui l'assicuratore può sospendere a titolo cautelare il versamento delle prestazioni se l'assicurato ha violato l'obbligo di notificazione di cui all'articolo 31 capoverso 1, se non ha reagito tempestivamente a una richiesta di verifica dell'esistenza in vita o dello stato civile oppure se vi è il sospetto fondato che riceva le prestazioni indebitamente. Nel Messaggio del 2 marzo 2018 concernente la modifica della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali è stato precisato che – contrariamente a quanto sancito dalla giurisprudenza antecedente – “la sospensione cautelare delle prestazioni va disposta mediante decisione scritta (art. 49 cpv. 1 LPGA); in quanto decisione processuale e pregiudiziale<sup>59</sup> essa non è soggetta a opposizione (art. 52 cpv. 1 LPGA). Può invece essere impugnata mediante ricorso direttamente dinanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni (art. 56 cpv. 1 LPGA). Affinché la decisione di sospensione cautelare delle prestazioni sia immediatamente esecutiva, l'assicuratore deve poter togliere l'effetto sospensivo di un eventuale ricorso. La revoca dell'effetto sospensivo sarà in futuro oggetto dell'articolo 49 capoverso 5 D-LPGA. Come per qualsiasi altra decisione, anche per la sospensione cautelare delle prestazioni va tenuto conto delle disposizioni dell'articolo 49 capoverso 4 LPGA” (cfr. FF 2018 1333-1334). Lo scopo della sospensione cautelativa è quello, in particolare, di evitare che a un assicurato, nel caso in cui una fattispecie non sia stata completamente chiarita, continuino a essere versate prestazioni alle quali non ha eventualmente più diritto e di cui in seguito non potrebbe più venire richiesta la restituzione (cfr. STF I 406/01 del 31 agosto 2001 consid. 4a). In tale caso risulta evidente un interesse rilevante dell'amministrazione a evitare nel limite del possibile una richiesta di restituzione di prestazioni implicante il rischio di non recuperare la pretesa. In linea di principio a questo interesse va accordata priorità rispetto a quello dell'assicurato tendente al ripristino dell'erogazione delle prestazioni, allorché da un esame sommario della fattispecie non emerga con probabilità preponderante che l'assicurato nel procedimento principale risulti vincente. Ciò vale di massima anche qualora la sospensione dei pagamenti ponga l'assicurato nella condizione di ricorrere all'assistenza sociale (cfr. STF I 406/01 del 31 agosto 2001 consid. 4b, 4bb; STFA I 328/96 del 14 ottobre 1996). In concreto dalle carte processuali si evince che la ricorrente nel gennaio 2019 ha concluso un contratto di locazione con effetto dal 15 febbraio 2019 relativo a una camera a Mendrisio. Il contratto prevede una pigione di fr. 450.-- al mese comprensivi, in particolare, della pulizia e del cambio lenzuola (cfr. doc. 56). Dal verbale d'interrogatorio dell'assicurata redatto il 28 luglio 2020 dinanzi alla Polizia cantonale risulta, poi, da un lato, che la stanza “ha 2 bagni e una cucina condivisi con altre stanze

dello stesso piano”. Dall’altro che “vestiti, mobili e oggetti vari personali si trovano in un container presso la \_\_\_\_\_ di \_\_\_\_\_” per il cui deposito paga una quota mensile (cfr. doc. 65). Nella decisione emessa il 17 maggio 2021 dall’Ufficio della migrazione è stato del resto indicato che la camera locata è risultata pressoché spoglia degli effetti personali dell’insorgente, ad eccezione di un paio di indumenti e di una valigia (cfr. doc. 64). Inoltre dal provvedimento menzionato emerge quanto segue: “ (...) dai controlli eseguiti tra il 17 ottobre 2019 e il 4 giugno 2020 dalla Polizia della \_\_\_\_\_, la sua assistita non è mai stata trovata al predetto domicilio; - in dettaglio, nel periodo sopramenzionato, sono stati effettuati in totale 35 controlli, sia nei giorni feriali sia durante i fine settimana, più dettagliatamente: - 10 controlli nella fascia mattutina; - 6 controlli nella fascia pomeridiana; e - 19 controlli nella fascia serale, senza mai riscontrare la presenza dell’interessata in loco; (...)” (Doc. 64) Ne discende che dagli elementi fattuali all’incarto non si rilevarebbe inverosimile una richiesta di restituzione da parte della Cassa. L’interesse di quest’ultima a evitare una domanda di rimborso non perderebbe, perciò, di rilevanza. Di conseguenza l’interesse della Cassa a non essere confrontata con l’irrecuperabilità degli importi che potrebbero essere chiesti in restituzione risulterebbe nella presente evenienza preponderante rispetto a quello dell’assicurata alla continuazione del versamento delle indennità di disoccupazione. 2.6. Per quanto attiene alla domanda di misure cautelari e supercautelari urgenti e quindi di ripristino dell’erogazione delle indennità di disoccupazione (cfr. doc. I), come già visto (cfr. consid. 2.1.), la decisione incidentale del 6 agosto 2021 riguarda esclusivamente la sospensione della procedura di opposizione relativa al diniego del diritto alle indennità LADI per mancanza di residenza in Svizzera dal 1° marzo 2021. Ogni altra questione, in particolare concernente l’adozione di misure cautelari concernenti il versamento in sé di prestazioni, esula dalla presente causa (cfr. consid. 2.1.). Gli atti vanno, comunque, trasmessi alla Cassa, la quale si pronuncerà immediatamente sulla richiesta di misure provvisoriale in merito alla decisione del 14 giugno 2021 di rifiuto delle indennità di disoccupazione (cfr. doc. 27; consid. 1.3.). Giova, ad ogni modo, evidenziare che, per quanto concerne i presupposti per l’assegnazione di misure provvisoriale positive, l’Alta Corte ha stabilito che i principi giurisprudenziali enunciati riguardo all’art. 55 della Legge federale sulla procedura amministrativa - PA (effetto sospensivo; cfr. DTF 110 V 45, DTF 105 V 268, DTF 98 V 222) - l’entrata in vigore, il 1° gennaio 2003, della LPGA non ha modificato la precedente giurisprudenza in materia di ritiro dell’effetto sospensivo di opposizioni e ricorsi fondata sulla PA (cfr. STF I 46/04 del 24 febbraio 2004, pubblicata in HAVE 2004 pag. 127, RAMI 2004 U 521 pag. 447segg., consid. 2) - sono applicabili, per analogia, nell’ambito dell’art. 56 PA (misure provvisoriale), considerata la stretta connessione esistente fra effetto sospensivo ed altri provvedimenti cautelari (cfr. RAMI 2004 U 521 pag. 447segg., consid. 2; DTF 117 V 191 consid. 2b). L’autorità chiamata a decidere in merito al ritiro dell’effetto sospensivo ex art. 55 PA oppure ad ordinare delle misure cautelari giusta l’art. 56 PA deve in ogni caso esaminare se i motivi a favore di un’immediata esecutorietà della decisione appaiano più importanti rispetto a quelli che possono condurre a una soluzione contraria. A questo proposito, l’autorità interessata gode di un certo margine d’apprezzamento. Di regola, essa fonderà la propria decisione sui fatti che emergono dalla documentazione a sua disposizione, senza procedere a degli ulteriori accertamenti, onde evitare dispendio di tempo. Trattandosi della ponderazione degli interessi a favore oppure contrari a un’immediata esecutorietà, possono avere una certa importanza le prospettive chiare circa l’esito finale della vertenza principale (cfr. STF 9C\_885/2014 del 17 aprile 2005 consid.

4.2.; STF U 283/05 del 21 ottobre 2005 consid. 2.2 e riferimenti ivi citati). Allorché non è possibile stabilire sin dall'inizio l'esito finale della vertenza occorre ritenere che, per principio, l'interesse dell'amministrazione è predominante quando il rischio di non poter recuperare le prestazioni versate pendente causa è concreto (cfr. STF 8C\_110/2008 del 7 maggio 2008 consid. 2.3; DTF 119 V p. 507 consid. 4). Questo rischio è infatti prioritario rispetto all'interesse dell'assicurato di poter beneficiare delle prestazioni assicurative durante la procedura ricorsuale (cfr. Ordinanza del TFA del 3.2.93 in re J.B. pag. 5, in materia di assicurazione disoccupazione) al fine di non dover far capo all'assistenza (cfr. RAMI 1997 pag. 159 consid. 4). Al riguardo cfr. pure STCA 38.2014.18 del 20 marzo 2014. 2.7. L'art. 61 lett. a LPGA, in vigore fino al 31 dicembre 2020, prevedeva che la procedura deve essere semplice, rapida, di regola pubblica e gratuita per le parti; la tassa di giudizio e le spese di procedura possono tuttavia essere imposte alla parte che ha un comportamento temerario o sconsiderato. In data 1° gennaio 2021 è entrata in vigore una modifica della LPGA. L'art. 61 lett. a LPGA enuncia ora unicamente che la procedura deve essere semplice, rapida e di regola pubblica. Dalla medesima data è entrato in vigore l'art. 61 lett. f bis LPGA secondo cui in caso di controversie relative a prestazioni, la procedura è soggetta a spese se la singola legge interessata lo prevede; se la singola legge non lo prevede il tribunale può imporre spese processuali alla parte che ha un comportamento temerario o sconsiderato. Secondo l'art. 82a LPGA (disposizione transitoria; RU 2021 358), ai ricorsi pendenti dinanzi al tribunale di primo grado al momento dell'entrata in vigore della modifica del 21 giugno 2019 si applica il diritto anteriore. In concreto, il ricorso è del 15 agosto 2021. Pertanto è applicabile il nuovo diritto. L'oggetto della lite sottoposta all'esame del TCA concerne la sospensione della procedura d'opposizione riguardante il diniego del diritto a indennità di disoccupazione per mancanza di residenza in Svizzera fino alla decisione definitiva in merito alla vertenza pendente davanti al Consiglio di Stato relativa alla revoca del permesso di domicilio (cfr. doc. A; consid. 1.5.). In casu può restare aperta la questione di sapere se si tratti o meno di una controversia relativa a prestazioni secondo l'art. 61 lett. f bis LPGA. Nel caso sia una lite di prestazioni, non verrebbero accollate spese, in quanto la LADI non ne prevede l'applicazione. Anche qualora la causa non riguardasse prestazioni, non verrebbero comunque imposte spese. In effetti il Tribunale federale, in una sentenza 8C\_265/2021 del 21 luglio 2021 consid. 4.4.1., ha evidenziato che “(...) eliminando il principio della gratuità generalizzata di cui all'art. 61 lett. a LPGA, il legislatore federale non ha voluto imporre in maniera generalizzata per tutta la Svizzera l'applicazione di spese giudiziarie al di fuori del campo di applicazione dell'art. 61 lett. f bis LPGA, ma ha lasciato ai Cantoni la libertà di disciplinare la questione. Nulla impedisce a un Cantone in tale contesto di prevedere la gratuità della procedura integralmente o soltanto per alcune controversie (FF 2018 1334; BU 2018 S 668 segg; BU 2019 N 329 segg.). Se però un Cantone desidera imporre spese al di fuori del campo di applicazione dell'art. 61 lett. f bis LPGA, trattandosi di un tributo causale, deve prevedere una base legale formale chiara ed esplicita (art. 127 Cost.; DTF 145 I 52 consid. 5.2; 143 I 227 consid. 4.3.1; 124 I 241 consid. 4a, con riferimenti; UELI KIESER, Kommentar zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts ATSG, 2020, n. 209 ad art. 61 LPGA).” Nel Cantone Ticino, come rilevato dall'Alta Corte nella citata STF 8C\_265/2021 del 21 luglio 2021 consid. 4.4.3., “vige tuttora il principio della gratuità generalizzata (art. 29 cpv. 1 Lptca/TI)”. Ne discende che nel presente caso non si riscuotono spese giudiziarie (cfr. STCA 38.2021.39 del 25 agosto 2021).

PA fino al 31 dicembre 2006; cfr. STF H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 3.4.).

Nei lavori preparatori, infatti, non risulta alcuna indicazione in tal senso. Al contrario il legislatore ha affermato di non voler introdurre alcun cambiamento con l'art. 56 LPGA (cfr. STF H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 3.4.; FF 1991 II 263).

Ne discende che in virtù di un principio giuridico generale anche nel caso di decisioni incidentali che ricadono nel campo di applicazione della LPGA deve essere soprattutto esaminata la condizione di ammissibilità del danno irreparabile (cfr. STF 9C\_548/2010 del 10 agosto 2010 consid. 3.2.; STF H 111/06 del 22 novembre 2006 consid.3.4.; DTF 132 V 93 consid. 6.1.; STCA 38.2014.7 del 12 febbraio 2014 consid. 2.2.).

La sospensione della causa fino alla definizione di un'altra procedura pendente dal cui esito dipende anche il giudizio della vertenza sospesa, di regola, non crea, dal profilo del ritardo temporale causato, un pregiudizio irreparabile. Questa giurisprudenza sviluppata sotto l'egida della Legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG), abrogata con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2007, della LTF (cfr. art. 131 cpv. 1 LTF), vale anche ai fini dell'applicazione dell'art.

#### **E. 46**

PA (cfr. STF 2C\_314/2008 del 17 settembre 2008 consid. 3.2.; STF 9C\_828/2015 del 3 dicembre 2015; STF H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 4.1.; SVR 1996 IV Nr. 93 pag. 281).

Eccezionalmente è stato ammesso il pregiudizio irreparabile nel caso di una vertenza riguardante la continuazione dell'erogazione di prestazioni dell'assicurazione malattia, in quanto la sospensione di tale causa in attesa dell'esito di una procedura AI pendente provocava per un assicurato uno squilibrio finanziario che avrebbe potuto costringerlo a misure inaccettabili (cfr. STFA H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 4.1.).

Per completezza giova rilevare che in una sentenza B 5/05 del 17 luglio 2006 l'Alta Corte, precisando la propria giurisprudenza, ha stabilito che il ricorso contro una decisione incidentale di sospensione della causa non solo è ricevibile nel caso di pregiudizio irreparabile, ma a maggior ragione si deve entrare nel merito dell'impugnativa - indipendentemente dal presupposto del pregiudizio irreparabile - quando nel ricorso viene fatta valere espressamente (e non in modo evidentemente immotivato) una ritardata giustizia oppure vengono adottati elementi fattuali che possono configurare una ritardata giustizia. Concerne poi il giudizio di merito la questione di sapere se è effettivamente data una ritardata giustizia (cfr. STF 2C\_1156/2018 del 12 luglio 2019 consid. 4.4.1.; STF H 111/06 del 22 novembre 2006 consid. 4.2.).

La sospensione di una procedura risulta conforme al diritto quando è giustificata dal fatto che l'esito di un'altra causa pendente riveste per la stessa un significato pregiudizialmente essenziale (cfr. STF 9C\_715/2019 del 30 gennaio 2020; STF 8C\_101/2007 del 17 agosto 2007 consid. 2.1.; STF I 922/05 del 1 agosto 2006 consid.1.3.; STF B 5/05 del 17 luglio 2006 consid.3.2.; DTF 123 II 3; DTF 122 II 217).

Di conseguenza una sentenza definitiva in ambito di diritto degli stranieri implica la risoluzione di questioni comunque essenziali per statuire nel settore dell'assicurazione disoccupazione.

La giurisprudenza federale ha stabilito che la decisione con cui l'amministrazione disciplina in maniera provvisoria un determinato rapporto giuridico, segnatamente quando dispone la sospensione provvisoria (a titolo cautelativo) di prestazioni, è infatti un'decisione finale (cfr. RCC 1988 pag. 548; Schlauri, Grundstrukturen des nichtstreitigen Verwaltungsverfahrens in der Sozialversicherung, in: Schaffhauser/Schlauri (Hrsg.), Verfahrrensfragen in der Sozialversicherung, 1996, pag. 61; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 1983, pag. 141). In particolare costituisce decisione finale munita di condizione risolutiva la decisione che sospende provvisoriamente l'erogazione di prestazioni in attesa dell'esito di ulteriori accertamenti atti a chiarire definitivamente la situazione (cfr. STF I 406/01 del 31 agosto 2001; SVR 1995 IV n. 41; DTF 111 V 223, 107 V 29; cfr. anche sentenza 29 ottobre 2004 del Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich nella causa M., in: www.swisslex.ch). Una siffatta decisione obbliga quindi l'amministrazione a riformare la prima decisione se in esito ai successivi atti istruttori emergono elementi che permettono un diverso apprezzamento della fattispecie e di conseguenza la resa di una altra decisione, i cui effetti possono essere fatti risalire retroattivamente al massimo alla data fissata dalla prima decisione (cfr. RCC 1982 pag. 252, 1988 pag. 548; DTF 111 V 225).

Nel Messaggio del 2 marzo 2018 concernente la modifica della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali è stato precisato che ■ contrariamente a quanto sancito dalla giurisprudenza antecedente ■■ la sospensione cautelare delle prestazioni va disposta mediante decisione scritta (art. 49 cpv. 1 LPG); in quanto decisione processuale e pregiudiziale<sup>59</sup> essa non è soggetta a opposizione (art. 52 cpv. 1 LPG). Può invece essere impugnata mediante ricorso direttamente dinanzi al tribunale cantonale delle assicurazioni (art. 56 cpv. 1 LPG). Affinché la decisione di sospensione cautelare delle prestazioni sia immediatamente esecutiva, l'assicuratore deve poter togliere l'effetto sospensivo di un eventuale ricorso. La revoca dell'effetto sospensivo sarà in futuro oggetto dell'articolo 49 capoverso 5 D-LPG. Come per qualsiasi altra decisione, anche per la sospensione cautelare delle prestazioni va tenuto conto delle disposizioni dell'articolo 49 capoverso 4 LPG ■ (cfr. FF 2018 1333-1334).

Lo scopo della sospensione cautelativa è quello, in particolare, di evitare che a un assicurato, nel caso in cui una fattispecie non sia stata completamente chiarita, continuino a essere versate prestazioni alle quali non ha eventualmente più diritto e di cui in seguito non potrebbe più venire richiesta la restituzione (cfr. STF I 406/01 del 31 agosto 2001 consid. 4a).

In tale caso risulta evidente un interesse rilevante dell'amministrazione a evitare nel limite del possibile una richiesta di restituzione di prestazioni implicante il rischio di non recuperare la pretesa.

In linea di principio a questo interesse va accordata priorità rispetto a quello dell'assicurato tendente al ripristino dell'erogazione delle prestazioni, allorché da un esame sommario della fattispecie non emerga con probabilità preponderante che l'assicurato nel procedimento principale risulti vincente. Ciò vale di massima anche qualora la sospensione dei pagamenti ponga l'assicurato nella condizione di ricorrere all'assistenza sociale (cfr. STF I 406/01 del 31 agosto 2001 consid. 4b, 4bb; STFA I 328/96 del 14 ottobre 1996).

Di conseguenza l'interesse della Cassa a non essere confrontata con l'irrecuperabilità degli importi che potrebbero essere chiesti in restituzione risulterebbe nella presente

evenienza preponderante rispetto a quello dell'assicurata alla continuazione del versamento delle indennità di disoccupazione.

Ogni altra questione, in particolare concernente l'adozione di misure cautelari concernenti il versamento in sé di prestazioni, esula dalla presente causa (cfr. consid. 2.1.).

Gli atti vanno, comunque, trasmessi alla Cassa, la quale si pronuncerà immediatamente sulla richiesta di misure provvisoriale in merito alla decisione del 14 giugno 2021 di rifiuto delle indennità di disoccupazione (cfr. doc. 27; consid. 1.3.).

Giova, ad ogni modo, evidenziare che, per quanto concerne i presupposti per l'assegnazione di misure provvisoriale positive, l'Alta Corte ha stabilito che i principi giurisprudenziali enunciati riguardo all'art. 55 della Legge federale sulla procedura amministrativa - PA (effetto sospensivo; cfr. DTF 110 V 45, DTF 105 V 268, DTF 98 V 222) - entrata in vigore, il 1° gennaio 2003, della LPGA non ha modificato la precedente giurisprudenza in materia di ritiro dell'effetto sospensivo di opposizioni e ricorsi fondata sulla PA (cfr. STF I 46/04 del 24 febbraio 2004, pubblicata in HAVE 2004 pag. 127, RAMI 2004 U 521 pag. 447segg., consid. 2) - sono applicabili, per analogia, nell'ambito dell'art. 56 PA (misure provvisoriale), considerata la stretta connessione esistente fra effetto sospensivo ed altri provvedimenti cautelari (cfr. RAMI 2004 U 521 pag. 447segg., consid. 2; DTF 117 V 191 consid. 2b).

L'autorità chiamata a decidere in merito al ritiro dell'effetto sospensivo ex art. 55 PA oppure ad ordinare delle misure cautelari giusta l'art. 56 PA deve in ogni caso esaminare se i motivi a favore di un'immediata esecutorietà della decisione appaiano più importanti rispetto a quelli che possono condurre a una soluzione contraria. A questo proposito, l'autorità interessata gode di un certo margine d'apprezzamento.

Di regola, essa fonderà la propria decisione sui fatti che emergono dalla documentazione a sua disposizione, senza procedere a degli ulteriori accertamenti, onde evitare dispendio di tempo. Trattandosi della ponderazione degli interessi a favore oppure contrari a un'immediata esecutorietà, possono avere una certa importanza le prospettive chiare circa l'esito finale della vertenza principale (cfr. STF 9C\_885/2014 del 17 aprile 2005 consid. 4.2.; STF U 283/05 del 21 ottobre 2005 consid. 2.2 e riferimenti ivi citati).

Allorché non è possibile stabilire sin dall'inizio l'esito finale della vertenza occorre ritenere che, per principio, l'interesse dell'amministrazione è predominante quando il rischio di non poter recuperare le prestazioni versate pendente causa è concreto (cfr. STF 8C\_110/2008 del 7 maggio 2008 consid. 2.3; DTF 119 V p. 507 consid. 4). Questo rischio è infatti prioritario rispetto all'interesse dell'assicurato di poter beneficiare delle prestazioni assicurative durante la procedura ricorsuale (cfr. Ordinanza del TFA del 3.2.93 in re J.B. pag. 5, in materia di assicurazione disoccupazione) al fine di non dover far capo all'assistenza (cfr. RAMI 1997 pag. 159 consid. 4).

Secondo l'art. 82a LPGA (disposizione transitoria; RU 2021 358), ai ricorsi pendenti dinanzi al tribunale di primo grado al momento dell'entrata in vigore della modifica del 21 giugno 2019 si applica il diritto anteriore.

In concreto, il ricorso è del 15 agosto 2021. Pertanto è applicabile il nuovo diritto.

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