

TI_GERICHTE 39.2000.11 vom 18. September 2000

TI Tribunale d'appello, 2000-09-18, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_39.2000.11

FR: TI_GERICHTE 39.2000.11 du 18 septembre 2000

IT: TI_GERICHTE 39.2000.11 del 18 settembre 2000

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Volltext

Tessin Tribunale cantonale delle assicurazioni 18.09.2000 39.2000.11 Ticino Tribunale cantonale delle assicurazioni 18.09.2000 39.2000.11 Ticino Tribunale cantonale delle assicurazioni 18.09.2000 39.2000.11

Sentenza o decisione senza scheda

RACCOMANDATA Incarto n. 39.2000.00011 rs /DC/sc Lugano 18 settembre 2000 In nome della Repubblica e Cantone del Ticino Il Tribunale cantonale delle assicurazioni composto dei giudici: Daniele Cattaneo, presidente, Giovanna Roggero-Will, Raffaele Guffi redattrice: Raffaella Sartoris segretario: Fabio Zocchetti statuendo sul ricorso del 1 marzo 2000 di _____, contro la decisione dell'11 febbraio 2000 emanata da Cassa cantonale assegni familiari, 6501 Bellinzona 1 Caselle, in materia di assegni di famiglia ritenuto, in fatto 1.1. In data 11 febbraio 2000 la Cassa cantonale assegni familiari ha respinto la domanda di assegni familiari inoltrata da _____, argomentando: " (...) In base ai disposti dell'art. 4 della Legge sugli assegni di famiglia (LAF), entrata in vigore il 1° gennaio 1998, il genitore che ha la custodia del figlio, di regola, ha diritto all'assegno. L'art. 11 cpv. 3 LAF, precisa tuttavia che il genitore se non ha la custodia del figlio ed ha un'attività salariata ha diritto all'assegno se l'altro genitore non ha un'attività salariata; ciò indipendentemente dal luogo (altro Cantone o estero) ove il figlio risiede con il genitore che ne ha la custodia (in merito cfr. a sentenza del TCA in re E.C. del 17 settembre 1998). Per il TCA il genitore che non ha la custodia del figlio ed ha un'attività salariata non può, per contro, rivendicare nessun diritto all'assegno di famiglia se l'altro genitore esercita un'attività lucrativa quale salariato (cfr. sentenza del TCA in re M. V. d. G. del 2 settembre 1999). Relativamente a quest'ultima sentenza del TCA, rileviamo che nella fattispecie trattata, la madre, residente all'estero con il figlio, era occupata quale salariata a tempo pieno. Nel suo caso la signora _____ è occupata soltanto a tempo parziale presso l'_____ e per l'attività svolta non le viene riconosciuto il versamento degli assegni, nemmeno in misura parziale. Ora, considerato quanto previsto dalla Legge e dalla giurisprudenza del TCA, la nostra Cassa non ha la possibilità di poterle riconoscere un diritto all'ottenimento della prestazione, seppur in modo parziale." 1.2. Contro questa decisione l'assicurato ha inoltrato un tempestivo ricorso al TCA nel quale si è così espresso: " (...) Dal 1996 sono legalmente separato e ho un figlio di nome _____ nato il 14.07.1990 e che vive nel Canton BE, per il quale regolarmente pago gli alimenti con l'aggiunta dell'assegno figlio (v. copie documenti della separazione inviati alla cassa assegni figli con la mia richiesta del 25.10.1999). Nel settembre 1997 sono venuto dal Canton BE al Canton TI e ho iniziato a lavorare presso la Casa per anziani _____. Il mio datore di

lavoro faceva richiesta degli assegni figli e gli stessi mi venivano versati per i restanti mesi del 1997, ma con l'entrata in vigore della nuova legge non ho più avuto diritto a tali assegni. Tenendo conto che presso la Casa per anziani _____ ho lavorato fino al 28.02.1999 e in tutti i quattordici mesi ho dovuto versare gli assegni figli, vi chiedo cortesemente di valutare ancora una volta la mia pratica, tenendo in considerazione anche il fatto che presso il mio nuovo datore di lavoro che non è affiliato alla cassa cantonale, percepisco dall'agosto 1999 gli assegni figli. (...)" (Doc. _) 1.3. Nella sua risposta del 24 maggio 2000 la Cassa si rimette al giudizio del presente Tribunale e osserva: " Il Signor _____ - qui ricorrente - è stato impiegato quale capo-infermiere dal 1° settembre 1997 al 28 febbraio 1999 presso la Casa per anziani _____. Il suo grado di occupazione era del 100%. Egli è separato legalmente dalla moglie _____, che è domiciliata a Berna. La signora _____ è occupata presso l'_____ con un grado di occupazione del 10%. Da parte del suo datore di lavoro non riceve alcun assegno familiare (doc. _). In data 2 settembre 1997 il ricorrente ha depositato una richiesta tendente all'ottenimento, a decorrere dal 1° gennaio 1998, di un assegno di base per il figlio _____, nato il 14 luglio 1990, che giudizialmente è stato affidato alla madre e vive con lei a Berna (doc. _). Con corrispondenza 25 ottobre 1999 il ricorrente ha precisato di aver lavorato per la Casa per anziani _____ soltanto fino al 28 febbraio 1999 (doc. _); la richiesta di assegno familiare concerne dunque soltanto il periodo 01.01.1998-28.02.1999. (...) Per l'art. 11 cpv. 3 LAF il genitore che non ha la custodia del figlio ed ha un'attività salariata ha diritto all'assegno (di base o per giovani in formazione) se l'altro genitore non ha un'attività salariata. Per il TCA la norma trova applicazione anche se il figlio si trova all'estero o in altro Cantone (STCA 17 settembre 1998 in re E.C., consid. 2.5), sempreché il genitore che ha la custodia del figlio eserciti un'attività salariata (STCA 2 settembre 1999 in re F.Z., consid. 2.5). Ora, va detto che nella fattispecie tratta da quest'ultima sentenza la madre, residente in Italia con il figlio, era salariata a tempo pieno: in questa sentenza non si faceva peraltro riferimento alcuno al fatto che la madre percepisse o meno un assegno familiare; fondandosi sul solo accertamento dell'esistenza di un'attività salariata a tempo pieno il TCA ha negato il diritto all'assegno di base, in applicazione dell'art. 11 cpv. 3 LAF. Ora, nella presente fattispecie è incontestato che il ricorrente è genitore ai sensi dell'art. 2 LAF, che egli esercita un'attività salariata ai sensi dell'art. 6 LAF e che egli non ha la custodia del figlio _____, che vive a Berna con la madre, dalla quale il ricorrente è legalmente separato. È pure fuor di dubbio che la madre sia salariata, seppure a tempo parziale. Assodato è peraltro il fatto che ella non percepisce un assegno familiare da parte del suo datore di lavoro per tale attività prestata quale salariata. In questa situazione una rigorosa applicazione dell'art. 11 cpv. 3 LAF non permette di riconoscere al ricorrente il diritto ad un assegno di famiglia per il figlio _____. Considerata la particolare fattispecie analizzata nella STCA 02.09.1999 succitata (attività salariata della madre a tempo pieno), vi è da chiedersi se ed in che misura l'art. 11 cpv. 3 LAF trovi applicazione allorché il genitore che ha la custodia del figlio eserciti un'attività salariata soltanto parziale: è questo il quesito che ricorrente e resistente hanno concordemente deciso di sottoporre a codesto lodevole Tribunale nell'ambito delle sue competenze giusta l'art. 68 LAF. Va comunque detto che una praticabile soluzione per la fattispecie in questione potrà essere in ogni caso trovata nell'ambito della prassi amministrativa, risp. in applicazione dell'art. 73 LAF." (Doc. _) in diritto 2.1. Secondo l'art. 2 cpv. 1 LAF titolare del diritto all'assegno di famiglia è il genitore. È considerato genitore dalla legge il genitore naturale, adottivo, affiliante e biologico (art. 2 cpv. 2 LAF). L'assegno di famiglia è riconosciuto per il figlio proprio e

adottivo, nonché per il figlio del coniuge e per l'affiliato (art. 3 cpv. 1 LAF). L'art. 4 LAF prevede che il genitore che ha la custodia del figlio, di regola, ha diritto all'assegno. Il capitolo I della legge, dedicato all'assegno di base, stabilisce agli art. 6 e seg. le condizioni per poter avere diritto a questa prestazione. In particolare l'art. 6 precisa che: " Il salariato ha diritto all'assegno, per il figlio, se: a) è occupato nel Cantone ed è alle dipendenze di un datore di lavoro sottoposto alla legge; b) è residente nel Cantone ed è occupato fuori dal Cantone, se è alle dipendenze di un datore di lavoro sottoposto alla legge. Il salariato ha diritto, per il figlio, ad un solo assegno." L'art. 11 LAF stabilisce invece che: " Se la custodia del figlio è affidata ad entrambi i genitori, ha diritto all'assegno: a) la madre, se entrambi i genitori esercitano un'attività salariata a tempo pieno o un'attività salariata a tempo parziale, ma con pari grado di occupazione; b) il genitore che esercita l'attività salariata a tempo pieno, se l'altro genitore esercita un'attività salariata a tempo parziale; c) il genitore con il grado di occupazione più elevato, se entrambi i genitori esercitano un'attività salariata a tempo parziale; d) il genitore che esercita un'attività salariata, se l'altro genitore non ha alcuna attività salariata. (cpv. 1) Se uno solo dei genitori ha la custodia del figlio ed entrambi esercitano un'attività salariata, ha diritto all'assegno il genitore che ha la custodia del figlio. (cpv. 2) Il genitore che non ha la custodia del figlio ed ha un'attività salariata ha diritto all'assegno se l'altro genitore non ha un'attività salariata. (cpv. 3) Il regolamento di applicazione definisce e disciplina casi particolari. (cpv. 4)" 2.2. Per costante giurisprudenza federale, la legge va interpretata in primo luogo sulla base del suo testo letterale (DTF 121 V 60; DTF 119 V 429 consid. 5a; DTF 112 V 168, DTF 108 V 240). Se il testo non è perfettamente chiaro oppure se sono possibili più interpretazioni conviene ricercare quale sia la vera portata della norma, prendendo in considerazione tutti gli elementi d'interpretazione, in particolare lo scopo della disposizione, il suo spirito, nonché i valori su cui essa prende fondamento. Pure di rilievo è il senso che essa assume nel suo contesto (STFA del 6 luglio 1998 nella causa E.G., P 41/96; DTF 123 V 301; DTF 119 V 429 consid. 5a; DTF 118 Ib 191 consid. 5; DTF 117 V 109; Pratique VSI 1993 pag. 3 consid. 3 e rif. ivi citati; DTF 116 II 415 consid. 5b, 527 consid. 2b e 578 consid. 2b; DTF 111 V 127 consid. 3b; DTF 110 V 122 consid. 2d; DTF 107 V 215 consid. 2b). D'altra parte, secondo la giurisprudenza, si può derogare eccezionalmente dal senso letterale di un testo chiaro soltanto qualora conduca a soluzioni manifestamente insostenibili, contrarie alla volontà del legislatore. Devono cioè esistere delle ragioni obiettive, ad esempio deducibili dai lavori preparatori, dallo scopo e dal senso della disposizione oppure dalla sistematica della legge, che permettono di concludere che il testo di legge non esprime il vero senso della disposizione in oggetto (STFA del 6 luglio 1998 nella causa E.G.; DTF 123 V 317; DTF 123 III 91 consid. 3a, DTF 122 III 325 consid. 7a, 474 consid. 5a, DTF 122 V 364 consid. 4a, DTF 121 III 224 consid. 1d/aa, 412 consid. 4b, 465 consid. 4a/bb, DTF 121 V 24, DTF 121 V 61, DTF 121 V 127 consid. 2c, DTF 120 V 102 consid. 4b; 324 consid. 5a; 338 consid. 5a, 525 consid. 3a; SVR 1996 EL N. 19 pag. 55 consid. 4a; DTF 119 V 429 consid. 5a; DTF 119 V 60; DTF 118 Ib 452; Pratique VSI 1993, pag. 133; Pratique VSI 1993 pag. 263; RAMI 1993 pag. 132; DTF 117 V 109; DTF 117 V 45; DTF 117 V 5; DTF 112 V 168; DTF 108 V 240 consid. 4b. Vedi pure: Imboden/Rhinow/ Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band 1, pag. 137 seg., Nr. 21 B IV). L'interpretazione letterale deve dunque condurre a dei risultati manifestamente insostenibili (zu offensichtlich unhaltbaren Ergebnissen), che contraddirebbero la vera intenzione del legislatore (DTF 109 V 62 consid. 4; DTF 107 V 216 consid. 3b; DTF 105 V 44; RAMI 1984 N. K 593, pag. 228 consid. 2b). Quando una

disposizione legale non è chiara o allorché si presta a diverse contraddittorie interpretazioni, i lavori preparatori possono costituire un valido aiuto per individuare il senso della norma ed evitare così interpretazioni scorrette. Quando tali documenti non forniscono una risposta chiara, essi non sono invece utili come aiuto per l'interpretazione. In particolare trovandosi confrontati con delle leggi relativamente recenti la volontà del legislatore che le ha adottate non può essere ignorata. Se però questa volontà non ha trovato riscontro nel testo di legge, essa non è decisiva per l'interpretazione. In particolare, se durante le discussioni legislative è stata espressamente rifiutata una proposta di completare la legge nel senso di quella che rappresenta ora una possibilità di interpretazione, tale interpretazione non può essere presa in considerazione (cfr. DTF 123 V 301, DTF 123 V 318, DTF 115 V 349 consid. 1c con riferimento alla giurisprudenza e alla dottrina. Vedi pure DTF 122 III 325 consid. 7a, 474 consid. 5a, 120 II 247 consid. 3e, 117 II 526 consid. 1d, 116 Ia 368 consid. 5c, 116 II 415 consid. 5b e 527 f consid. 2b). 2.3. Nell'evenienza concreta la Cassa ha rifiutato ad _____ il diritto all'assegno di base per il figlio basandosi sull'art. 11 cpv. 3 LAF e sulla giurisprudenza di questo Tribunale. Il TCA, chiamato ora a pronunciarsi, constata che secondo l'art. 11 cpv. 3 LAF, il genitore che non ha la custodia del figlio ed ha un'attività salariata, ha diritto all'assegno se l'altro genitore non ha un'attività salariata (cfr. consid. 2.1.). Questo Tribunale ha già avuto modo di interpretare l'art. 11 cpv. 3 LAF: esso permette al genitore che non ha la custodia del figlio e svolge un'attività salariata di percepire l'assegno di base, se l'altro genitore, indipendentemente dal luogo dove risiede con il figlio, non è salariato (cfr. STCA del 17 .9.1998 nella causa E.C. e STCA del 2.9.1999 nella causa F.Z.). Come già constatato nelle sentenze sopra menzionate, la norma in questione appare sufficientemente chiara da poter essere interpretata letteralmente: il legislatore ha voluto concedere eccezionalmente il diritto all'assegno al genitore, salariato ai sensi dell'art. 6 LAF, anche se egli non ha la custodia del figlio, tuttavia unicamente nell'ipotesi in cui il genitore con il quale il figlio coabita non svolge alcuna attività retribuita. L'esame dei lavori preparatori conferma questa conclusione. Nel Messaggio relativo all'introduzione di una nuova legge sugli assegni di famiglia del 19 gennaio 1994 il Consiglio di Stato si è così espresso a proposito dell'assegno di base: " L'assegno di base è una prestazione familiare generalizzata ai salariati ed indipendente dalla situazione economica del padre e/o della madre. Le condizioni per il suo ottenimento sono, cumulativamente, la custodia del figlio, l'esercizio di un'attività salariata del genitore presso un datore di lavoro assoggettato alla legislazione cantonale e il limite di età del figlio, fino ai quindici anni. La custodia è un concetto contemplato dal diritto di famiglia (art. 273 CCS) ed altrimenti non conosciuto nelle assicurazioni sociali e che richiama una concreta realtà, nella quale uno o entrambi i genitori accudiscono il figlio, convivendo con lui. Essa non dev'essere confusa con l'autorità parentale che ha finalità diverse ancorché, solitamente, i due istituti coincidono (art. 296 segg. CCS). Importa rilevare che l'ammontare dell'assegno di base è uniforme (per il 1993 è di fr. 176.--) e che esso è corrisposto anche ai figli dei salariati domiciliati e/o residenti all'estero." (Messaggio pag. 10 e 11) Commentando l'art. 4 (attribuzione) il Consiglio di Stato ha poi precisato quanto segue: " La Legge sugli assegni familiari ai salariati del 24 settembre 1959 ed il relativo Decreto di applicazione del 9 dicembre 1959 (in seguito Legge del 24 settembre 1959, rispettivamente Decreto di applicazione del 9 dicembre 1959; R.L. Vol. 8, no. 360 e 361) non ponevano l'accento sulla custodia del figlio quale condizione per l'ottenimento dell'assegno. Nella pratica tale incombenza era a volte deferita al Giudice civile, nell'ambito delle sue competenze in un'azione di stato civile (separazione o divorzio). Con questo articolo il Legislatore intende, al contrario, porre quale condizione per

l'ottenimento di ogni genere di assegno la custodia del figlio: ha quindi diritto all'assegno - di regola - soltanto il genitore che ne ha la custodia. Il genitore che, per sentenza o convenzione, è tenuto a versare una pensione alimentare a favore di uno o più figli deve quindi pagare, se lo percepisce, l'assegno in aggiunta a detta pensione (cfr. art. 43): non sono dunque più ammesse convenzioni deroganti a tale principio, adottate dai genitori medesimi nell'ambito di una convenzione sulle conseguenze accessorie alla separazione od al divorzio o statuite dal giudice civile." (Messaggio pag. 43) Infine, a proposito dell'art. 11 LAF (art. 12 nel progetto), il Consiglio di Stato ha sottolineato: " Questo articolo codifica una prassi ormai consolidata, ma non enunciata esplicitamente dalla Legge del 24 settembre 1959 e pone la custodia del figlio quale ulteriore condizione per l'ottenimento dell'assegno di base. Il capoverso 1 enuncia le casistiche possibili nel caso in cui entrambi i genitori abbiano la custodia del figlio. Si evidenzia in particolare la lett. a, che concede prioritariamente il diritto all'assegno alla madre, nel caso in cui entrambi i genitori abbiano un'attività salariata a tempo pieno o a tempo parziale e con pari grado di occupazione: la norma non intende certo creare disparità di trattamento fra uomo e donna, bensì definire in modo chiaro ed univoco una delle due opzioni possibili. Il capoverso 2 sottolinea la preminenza della custodia del figlio sulla qualifica di salariato e, come tale, esso costituisce eccezione al principio per il quale le condizioni enunciate (custodia ed attività salariata) sono cumulative: il genitore che ha la custodia del figlio ha diritto all'assegno, anche nel caso in cui entrambi i genitori abbiano un'attività lucrativa salariata. Il capoverso 3 adotta invece - e per motivi di applicabilità della legge - la soluzione diametralmente opposta: il genitore che non ha la custodia del figlio ma esercita un'attività salariata, ha diritto all'assegno nel caso in cui l'altro genitore non ha un'attività salariata. La soluzione adottata intende evitare di dovere versare - con le immaginabili difficoltà d'ordine amministrativo - gli assegni all'estero, segnatamente nel caso in cui un genitore eserciti un'attività salariata in Svizzera e l'altro genitore, non salariato, abbia la custodia del figlio all'estero . Questo articolo trova il suo corrispettivo agli art. 16 e segg., che determinano l'importo dell'assegno, in particolare in caso di attività lavorativa a tempo parziale: il Regolamento d'applicazione definirà le modalità di riparto dell'importo da erogare fra le Casse competenti (qualora i datori di lavoro dei due genitori non siano affiliati alla medesima Cassa)." Il Rapporto di maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze non contiene significative annotazioni su queste disposizioni. 2.4. Dall'esame del messaggio del Consiglio di Stato emerge che, di regola, il diritto all'assegno viene riconosciuto alla lavoratrice o al lavoratore salariato che ha la custodia del figlio; che questa regola conosce un'importante eccezione all'art. 11 cpv. 3 LAF. L'interpretazione storica del disposto legale coincide, dunque, perfettamente con quella letterale. Essa è del resto conforme alla sistematica della legge che pone la custodia come principio e l'attribuzione dell'assegno a colui o colei che non ha la custodia come eccezione, limitatamente ai casi in cui il genitore che ha la custodia non è salariato (cfr. art. 4 e art. 11 LAF). Ora, trattandosi di una norma di eccezione, essa non va interpretata in senso estensivo (cfr. in altro contesto, la STFA del 29 giugno 2000 nella causa A.C., consid. 2, H 370/98). Giusta l'art. 11 cpv. 4 il regolamento di applicazione definisce e disciplina casi particolari. Il legislatore ha così autorizzato l'esecutivo a regolare dei casi specifici. Il CdS ha fatto uso di questa deroga agli art. 7 segg. Reg. LAF, tuttavia nulla è stato previsto per quel che attiene a un eventuale diritto all'assegno del genitore che non ha la custodia nel caso in cui l'altro genitore abbia un'attività a tempo parziale (a differenza, ad esempio dell'art. 9 cpv. 2 Reg. LAF, ritenuto dal TCA conforme alla legge in una sentenza del 23 settembre 1998 nella causa G.P.). Ora,

dagli atti dell'incarto, si evince che la moglie del ricorrente ha la custodia del figlio ed esercita un'attività salariata al 10% presso l'_____. Pertanto sulla sola scorta dell'art. 11 LAF, disposto di legge chiaro, non è possibile erogare all'assicurato l'assegno di base richiesto. Una volontà contraria del legislatore non è deducibile né dai lavori preparatori, né dalla sistematica della legge. Alla luce di quanto sopra esposto, occorre concludere che il presente Tribunale non può, motu proprio, estendere l'interpretazione dell'art. 11 cpv. 3 LAF, il quale non presenta alcuna lacuna. Ciò, infatti, comporterebbe una violazione del principio della separazione dei poteri, fondamento costituzionale del nostro ordinamento istituzionale. Di conseguenza il ricorrente non può vantare alcun diritto concernente l'assegno di base nei confronti della Cassa cantonale assegni familiari. Il ricorso deve, pertanto, essere respinto. 2.5. E' opportuno sottolineare che secondo l'art. 73 LAF il Consiglio di Stato è autorizzato, su base di reciprocità e per evitare conflitti di competenza, a concludere con altri Cantoni convenzioni deroganti le prescrizioni della legge per quanto concerne la sua applicazione. Come suggerito dalla Cassa cantonale (cfr. consid. 1.3 in fine) e concernendo il caso di specie anche il Canton Berna, dove la moglie dell'assicurato lavora e risiede, la problematica oggetto della presente decisione potrebbe eventualmente essere risolta in senso generale ed astratto per mezzo di un accordo tra Cantoni che disciplini fattispecie come quella in causa. Va peraltro ricordato che il Progetto di legge federale sugli assegni familiari elaborato dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale prevede il versamento di assegni completi anche nel caso in cui il beneficiario esercita un'attività a tempo parziale (cfr. Rapporto del 20 novembre 1998 in FF 1999 pag. 2768 e Parere del Consiglio federale in FF 2000 pag. 4171 e pag. 4173) e che il diritto spetta in primo luogo alla persona alla cui custodia il figlio è affidato (cfr. FF 1999 pag. 2770. Vedi pure: M. Jaggi, "Faut-il régler les allocations familiales au niveau fédéral?" in sécurité sociale 4/2000 pag. 211 seg.). Per questi motivi dichiara e pronuncia 1.- Il ricorso é respinto . 2.- Non si percepisce tassa di giustizia, mentre le spese sono poste a carico dello Stato. 3.- Intimazione alle parti. Per il Tribunale cantonale delle assicurazioni Il presidente
Cattaneo
Fabio Zocchetti
Il segretario Daniele