

# **TI\_GERICHTE 39.2000.39 vom 28. April 2000**

TI Tribunale d'appello, 2000-04-28, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_39.2000.39](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_39.2000.39)

FR: TI\_GERICHTE 39.2000.39 du 28 avril 2000

IT: TI\_GERICHTE 39.2000.39 del 28 aprile 2000

## **Regeste**

Sentenza o decisione senza scheda

## **Erwägungen**

### **E. 1**

La dottrina più autorevole in materia, dopo aver ribadito la bontà della normativa nel suo complesso, ha sottolineato che la LAF e il Reg.LAF non hanno purtroppo affrontato con l'adeguata chiarezza tutti i problemi che si ponevano, segnatamente per quanto attiene il domicilio. Ciò ha costretto il TCA a compendiare a più riprese le disposizioni legali in parola (cfr. Daniele Cattaneo, La legge sugli assegni di famiglia; caratteristiche, sentenze e problemi aperti, in Marco Borghi/Guido Corti, Il diritto pubblico ticinese nel terzo millennio, Lugano 2000, p. 121ss [125/6]). Tale opera va proseguita nel caso in esame. Il legislatore non si è posto il problema dello statuto delle giovani madri ticinesi che si trovano nella situazione della mia patrocinata. E' pertanto ovvio, e quindi assolutamente ininfluenza nella presente procedura contrariamente a quanto previsto nelle osservazioni succitate, che nei lavori preparatori non vi siano che dei rari accenni al tema. Ne discende che non si è di tutta evidenza confrontati con un silenzio qualificato del legislatore bensì con una vera e propria lacuna legislativa. Constatata tale lacuna spetta al TCA colmarla, evitando in tal modo di perorare delle soluzioni non desiderate dal legislatore o che confliggono apertamente con il suo volere. Va da sé che il giudice deve operare modo legislatoris. La creazione del diritto pretoriale soggiace in particolare all'obbligo di rispettare rigorosamente e di lasciarsi guidare dalla volontà del legislatore chiedendosi come quest'ultimo avrebbe risolto il quesito. In tale ambito l'interpretazione teleologica è fondamentale. E' pertanto utile ribadire che l'obiettivo fondamentale perseguito dal legislatore con la LAF è quello di sostenere il più estesamente possibile le famiglie ticinesi e le giovani madri ticinesi in difficoltà. Di converso, l'unico scopo del periodo di carenza oggetto del contendere è quello di evitare l'abuso delle prestazioni offerte dalla LAF da parte di persone che non hanno mai avuto o che non hanno ancora dei solidi legami con il Ticino. Ciò non è evidentemente il caso della mia assistita nata e cresciuta in Ticino da genitori ticinesi. Il rispetto della volontà del legislatore impone pertanto di non applicare alla mia patrocinata nessun periodo di carenza (cfr. i motivi sviluppati nel ricorso e nella replica).

### **E. 2**

Abbondanzialmente, il lodevole Istituto delle assicurazioni sociali deve essere contestato anche quando sostiene che la mia assistita non rientrerebbe in un caso di forza maggiore. La lettura delle decisioni del TCA in materia smentisce tale affermazione, visto che la mia tutelata ha trasferito il suo domicilio a \_\_\_\_\_ per sottrarsi all'opposizione dei familiari al suo matrimonio con il signor \_\_\_\_\_ di origini orientali e di religione musulmana e al fine di cercare di favorire la prima integrazione in Svizzera di quest'ultimo

in una città a vocazione internazionale prima di rientrare in Ticino. Il TCA ha già ammesso l'esistenza in tali ipotesi di una situazione di forza maggiore esente dal periodo di carenza (cfr. Daniele Cattaneo, op. cit., p. 131)." (Doc. \_) 1.7. Il 28 marzo 2001 le parti sono state sentite in udienza dal giudice delegato. In quell'occasione è stato allestito un verbale del seguente tenore: " L'avv. \_\_\_\_\_ precisa per quali motivi nel caso concreto è stato rifiutato l'assegno. Sostanzialmente segnala il rinvio alle norme della PC e ritiene che essendo stato interrotto il domicilio per più di tre mesi, e non essendo realizzate particolari circostanze, la domanda andava respinta. L'avv. \_\_\_\_\_ ritiene che la norma sia contraria all'art. 8 della Costituzione. Egli ritiene che il periodo di carenza è stato introdotto nella legge per evitare che persone provenienti da altri cantoni si stabilissero in Ticino per poter beneficiare delle disposizioni della LAF. Non può dunque essere applicato alle ticinesi, nate e cresciute in Ticino, che si assentano dal Cantone per un breve periodo. L'avv. \_\_\_\_\_ sostiene che questo argomento è interessante ma anche pericoloso nella misura in cui il principio dovrebbe allora essere applicato anche ai confederati e agli stranieri cresciuti in Ticino. Del resto pone il problema di coloro che sono giunti da piccoli in Ticino. Il vero problema è dove mettere l'asticella. Per questo motivo sono stati applicati i criteri della PC. Il giudice delegato chiede ai rappresentanti dell'amministrazione di spiegare in cosa consiste nei fatti questo richiamo alla LPC. L'avv. \_\_\_\_\_ risponde che questo richiamo viene fatto a titolo suppletorio allorché la legge non regola in modo chiaro un determinato problema. In questo caso i criteri vengono richiamati nel contesto dell'art. 29 e dell'art. 42 del regolamento che peraltro è più "largo" rispetto alla PC grazie anche all'interpretazione. L'avv. \_\_\_\_\_, precisa che il tema che viene discusso oggi, soprattutto in un caso come quello dell'assicurata di famiglia monoparentale, preoccupa molto l'amministrazione. Ritiene però che si tratti di un tema da affrontare assieme a diversi altri nell'imminente revisione della legge. L'avv. \_\_\_\_\_ precisa che il periodo di carenza è stato applicato a tutti indiscriminatamente proprio per garantire l'uguaglianza di trattamento. Riconosce che aveva anche lo scopo di evitare il turismo in materia di assegni familiari. L'avv. \_\_\_\_\_ precisa che de lege ferenda si sta cercando di trovare una soluzione meno rigida ma anche praticabile. Si pensa così di portare il periodo di interruzione a 12 mesi senza andare a verificare i motivi. Ci si rende conto che una qualsiasi asticella può essere dolorosa per coloro che la superano, comunque bisogna porre dei limiti chiari per permettere l'applicazione della legge. I motivi: sarebbero coperti tutti i casi nei quali la giurisprudenza ha ammesso i motivi di forza maggiore, si rientrerebbe nei termini previsti dalla LAVS per il diritto alla rendita straordinaria e per la decadenza del diritto corrente all'API e all'AFI; si andrebbe incontro ad esigenze più pratiche (esempio: contratto di locazione). Il periodo di carenza verrebbe comunque mantenuto. L'avv. \_\_\_\_\_ sostiene che in questo caso vi è un problema di certezza del diritto nella misura in cui l'amministrazione non può autonomamente decidere quanti mesi di assenza sono tollerati. Egli ritiene che l'analogia sta in piedi per il caso ma non per centinaia di casi. L'assicurata precisa di essere originaria di \_\_\_\_\_, di essere sempre stata domiciliata in Ticino fino al 22 maggio 1998, data del matrimonio, quando si è trasferita con il marito a \_\_\_\_\_. Il marito, da cui è separata, è di nazionalità \_\_\_\_\_. Svolge la professione di Web-designer. L'ho conosciuto in \_\_\_\_\_ nell'aprile 1996. E' entrato in Svizzera l'8 aprile del 1998 (in precedenza era venuto diverse volte con visto turistico). Siccome parlava solo inglese, abbiamo deciso di stabilirci a \_\_\_\_\_. Lavorava all'inizio come ausiliario di cucina e ha svolto attività sempre di breve durata di tre mesi. All'inizio io lavoravo come cameriera e ho smesso un mese prima della nascita della

bambina. La bambina è nata il 25 febbraio 1999. Mio marito è di religione musulmana ed io sono invece di religione cattolica. Non è per motivi religiosi che mi sono trasferita a \_\_\_\_\_, ma soltanto per la lingua. Ho un papà, una mamma, un fratello e una sorella. Prima di sposarmi abitavo con i miei genitori a \_\_\_\_\_. Loro non erano d'accordo con quel matrimonio, però siccome la vita è la mia, ho fatto quello che ho voluto. Attualmente vivo a \_\_\_\_\_ in una casa vicina a quella dei miei genitori. L'assicurata precisa di essere in realtà tornata in Ticino all'inizio di aprile 1999. Questa circostanza viene ammessa dalle parti. Subito dopo la nascita del bambino dopo un grande litigio col marito è partita in Ticino e non è più tornata. L'assicurata precisa che il marito è nato nel 1973 ed io nel 1975. Mio marito aveva dei problemi con la droga (eroina, ecc.). In Svizzera non ne ha mai fatto uso. Per un certo periodo vedeva regolarmente la bambina, negli ultimi mesi non l'ha più voluta vedere. E' appena partito definitivamente dalla Svizzera dove si era molto indebitato. Il giudice delegato, preso atto delle argomentazioni delle parti, dichiara chiusa l'istruttoria. Il TCA emetterà la propria decisione." (Doc. \_) in diritto 2.1. Il 1° luglio 1997 sono entrate in vigore alcune norme della nuova Legge cantonale sugli assegni di famiglia (LAF) dell'11 giugno 1996 e fra queste gli articoli da 24 a 37 che regolano l'assegno integrativo e l'assegno di prima infanzia. L'art. 24 LAF fissa le condizioni per poter beneficiare dell'assegno integrativo e stabilisce quanto segue: " Il genitore domiciliato nel Cantone ha diritto all'assegno (integrativo), per il figlio, se cumulativamente: a) ha la custodia del figlio; b) ha il domicilio nel Cantone da almeno tre anni; c) il reddito disponibile del o dei genitori, con l'aggiunta dell'eventuale assegno di base nonché degli eventuali obblighi alimentari, è inferiore ai limiti minimi previsti dalla legislazione sulle prestazioni complementari all'AVS/AI. Se entrambi i genitori hanno la custodia del figlio, la madre ha diritto all'assegno. Non ha diritto all'assegno il beneficiario di una prestazione complementare all'AVS/AI, se il figlio è considerato per il calcolo della prestazione." Il Regolamento della legge sugli assegni di famiglia (Reg. LAF), adottato dal Consiglio di Stato il 5 febbraio 1997, prevede all'art. 28 cpv. 1 che "è considerato domiciliato nel Cantone il titolare del diritto che vi risiede effettivamente con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente". Il cpv. 2 dell'art. 28 Reg. LAF precisa poi che "si considera domiciliato il titolare del diritto di cittadinanza svizzera e lo straniero in possesso del permesso di domicilio (permesso C)". In diverse sentenze (cfr. per tutte la STCA del 5 marzo 1998 nella causa E. e Z.B. pubblicata in RDAT II-1998 pag. 28 seg.) questo Tribunale ha già avuto modo di stabilire che il cpv. 2 dell'art. 28 Reg. LAF nella misura in cui definisce il concetto di domicilio degli assicurati stranieri con riferimento al permesso di polizia (di tipo C) è contrario alla legge. L'art. 29 del Reg. LAF stabilisce che: " Il titolare del diritto dimostra di essere stato domiciliato ininterrottamente nel Cantone nei tre anni precedenti la richiesta. Il domicilio non si considera interrotto se l'assenza dal Cantone è inferiore a tre mesi sull'arco di un anno. In caso di interruzione, il titolare del diritto deve adempiere nuovamente la condizione relativa al periodo di carenza dei tre anni prima di poter inoltrare una nuova richiesta." L'art. 30 del Reg. LAF stabilisce che: " Il diritto corrente all'assegno integrativo non decade in caso di soggiorno all'estero per un periodo non superiore ai tre mesi sull'arco di un anno, in particolare per infortunio, malattia o visite. L'anno inizia a decorrere dalla prima assenza. Il diritto corrente all'assegno integrativo non decade in caso di soggiorno in altro Cantone per malattia, infortunio, servizio militare o servizio civile." 2.2. Per costante giurisprudenza federale, la legge va interpretata in primo luogo sulla base del suo testo letterale (DTF 123 V 317, 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 obbiettive, 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. Secondo la giurisprudenza, il Tribunale federale delle assicurazioni esamina di principio liberamente la legalità di disposizioni d'applicazione emanate dal Consiglio federale, esercitando in particolare il suo controllo su quelle che riposano su una delega legislativa. Nella misura in cui tale delegazione è relativamente imprecisa e, di conseguenza, attribuisce all'esecutivo un ampio potere d'apprezzamento, il tribunale deve tuttavia limitarsi ad esaminare se la normativa esecutiva sconfini manifestamente dal quadro delle competenze delegate, se è idonea a realizzare oggettivamente lo scopo che si prefigge la legge o se, per altri motivi, è contraria alla legge o alla Costituzione. A questo proposito, una disposizione regolamentare viola l'art. 4 Cost. fed. quando non si basa su motivi validi, è priva di senso o utilità, oppure opera distinzioni

giuridiche che non trovano giustificazione alcuna nella fattispecie da disciplinare o, per contro, tralascia di operarne di necessarie, dando luogo ad una parificazione inammissibile. In questo contesto il TFA ha pure precisato che il Tribunale non può sostituire il proprio apprezzamento con quello dell'esecutivo e non deve neppure esaminare l'opportunità e in particolare se la norma costituisce il mezzo più appropriato per raggiungere lo scopo. (cfr. Pratique VSI 2001 pag. 69; STFA del 4 giugno 1998 nella causa S.K. 138/97; DTF 124 V 9; DTF 124 V 15; STFA del 31 marzo 1998 nella causa R.W., parzialmente pubblicata in DTF 124 V 64 seg.; DTF 123 II 44 consid. 2b, 475 consid. 4a, 123 V 84 consid. 4a, DTF 122 V 343; DTF 122 V 311; DTF 122 V 93-94; DTF 120 V 49; DTF 118 V 225; DTF 117 V 180-181; DTF 116 V 189; DTF 114 V 185). Le ordinanze d'esecuzione non possono invece porre nuove regole atte a restringere i diritti degli assicurati o ad imporre loro degli obblighi, anche se queste regole sono conformi allo scopo della legge (cfr. RDAT I-1997 pag. 254, DTF 115 V 431-432, DTF 112 V 252 e sentenze ivi citate, DTF 111 V 314). Come sottolinea Knapp ("Précis de droit administratif", 4a edizione, pag. 74) "ces ordonnances supposent l'existence d'une loi formelle dont elles dépendent quant à leur contenu. Elles ne peuvent, en principe, rien y ajouter comme d'ailleurs rien en retrancher. On dit, dès lors, qu'elles ne peuvent contenir que des règles secondaires (DTF 104 Ib 209 X)". Il Tribunale federale ha recentemente avuto occasione di riaffermare che "l'ordonnance (n.d.r.: d'exécution) doit s'en tenir à l'ordre juridique défini par la loi. Elle ne peut introduire des prescriptions qui restreignent les droits des citoyens ou qui leur imposent de nouvelles obligations, qui ne reposent sur aucune base légale (ATF 121 I 122, consid. 4a, p. 26 s.; 117 IV 349, consid. 3c, p. 354 s.)" (cfr. Pratique VSI 1997, pag. 280).

2.4. Nell'evenienza concreta la Cassa, ritenendo che l'assicurata non adempisse il presupposto di tre anni di domicilio ininterrotto in Ticino prima dell'inoltro della domanda relativa agli assegni di famiglia previsto dall'art. 29 Reg.LAF (cfr. consid. 2.2.), ha respinto la richiesta dell'assicurata concernente l'erogazione di assegni di famiglia, in quanto la medesima dopo essere nata in Ticino e avervi vissuto per 23 anni ha trasferito il suo domicilio nel cantone \_\_\_\_\_ per circa 14 mesi (cfr. doc. \_ agli atti dell'amministrazione; consid. 1.1 e 1.3.; inoltre la sentenza commentata in PJA 1999 pag. 611 seg.). L'art. 29 del Regolamento si riferisce all'art. 24 cpv. 1 lett. b), il quale prevede che il genitore domiciliato nel cantone ha diritto all'assegno per il figlio se, oltre ad adempiere ulteriori condizioni cumulative, ha il domicilio nel Cantone da almeno tre anni. La ricorrente sostiene che l'art. 29 Reg.LAF, che assimila i cittadini ticinesi assentatisi per un breve periodo dal cantone ai cittadini provenienti da altri cantoni, imponendo di fatto alle due categorie il medesimo periodo di carenza, è contrario alla Costituzione, in quanto introduce delle disposizioni legali di natura materiale in assenza di una espressa delega legislativa. Questo disposto inoltre violerebbe il principio di proporzionalità, dato che il termine di carenza di tre anni è incompatibile con lo scopo prefissato dalla LAF, ovvero il sostegno alle famiglie in ristrettezze economiche; il pericolo di abusi non deve in effetti inficiare il conseguimento di tale obiettivo. A mente dell'assicurata il pericolo del "turismo assicurativo" di persone che scelgono di risiedere nel cantone Ticino per poter usufruire degli assegni di famiglia è inesistente quando la persona è originaria di questo cantone e vi è sempre stata domiciliata, salvo una breve assenza. La menzionata disposizione introdurrebbe altresì una disparità di trattamento in rapporto ai cittadini ticinesi che, pur lavorando da molti anni in altri cantoni, hanno mantenuto il domicilio in Ticino (cfr. consid. 1.2.). L'assicurata afferma poi che il legislatore non si è posto il problema dello statuto delle giovani madri ticinesi che si trovano nella sua situazione. A mente della ricorrente è pertanto ovvio che nei lavori preparatori non vi siano

che rari accenni al tema, per cui ne discende che non si è confrontati con un silenzio qualificato del legislatore bensì con una vera e propria lacuna (cfr. consid. 1.6.). Preliminarmente va osservato che dal tenore letterale della LAF risulta che la stessa non prevede una distinzione tra i ticinesi e i cittadini di altri cantoni o stranieri. Inoltre pure l'esame dei lavori preparatori non permette al TCA di fare proprie le conclusioni dell'assicurata. Nel Messaggio relativo all'introduzione di una nuova legge sugli assegni di famiglia del 19 gennaio 1994 il Consiglio di Stato aveva stabilito, per quel che riguarda l'assegno integrativo, che "il genitore domiciliato nel Cantone ha diritto all'assegno, per il figlio, se risiede nel Cantone da almeno un anno" (cfr. art. 24 del disegno di legge, Messaggio citato, pag. 64). L'esecutivo aveva così descritto le caratteristiche di questa nuova prestazione: "L'assegno integrativo è una prestazione sociale universale e selettiva. Questo assegno è versato a coloro che sono domiciliati nel Cantone, indipendentemente dalla qualifica o non qualifica professionale, e che vi risiedono da almeno un anno. Quest'ultima condizione è posta al fine di evitare un pendolarismo indesiderato e gli abusi." (Messaggio citato, pag. 11). In precedenza il Consiglio di Stato aveva precisato che dell'assegno integrativo e dell'assegno di prima infanzia "possono beneficiare tutte le famiglie residenti nel Cantone con redditi inferiori a quelli citati sopra" (Messaggio, pag. 8) e ancora che "si è quindi optato per un Modello misto esteso a tutti i residenti aventi diritto" (Messaggio citato, pag. 9). Il Consiglio di Stato ha ancora sottolineato che "queste ultime prestazioni devono estendersi a tutta la popolazione residente sul territorio cantonale, nell'ottica di un'equità di trattamento e quindi di una corretta solidarietà, invece per le prestazioni di base questo vincolo non è necessario, trattandosi di prestazioni non condizionate dalla situazione economica del beneficiario, bensì dalla sua qualità professionale (...). Delle prestazioni che coprono il fabbisogno vitale sono esclusi i figli di salariati non residenti". (cfr. Messaggio citato pag. 22). Nel verbale della seduta della Commissione della gestione del 22 settembre 1994, nel corso della quale al plenum sono state illustrate "alcune prime conclusioni" alla quale era giunta la Sottocommissione incaricata di approfondire i contenuti del Messaggio viene così riassunto il finale dell'intervento dell'On. \_\_\_\_\_: "Entrando nel merito sia delle proposte governative sia delle osservazioni già presentate nelle discussioni di entrata in materia, si è giunti alle seguenti conclusioni: a) il sistema basato sui limiti di reddito previsti dalle prestazioni complementari AVS/AI è quello più affidabile perché riconosciuto a livello federale e perché gode dell'esperienza di decenni di applicazione; altri sistemi per determinare altri limiti di reddito (sul piano federale: AVS, legge esecuzione e fallimenti; sul piano cantonale: legge cassa malati, assegni e prestiti di studio, legge assicurazione sociale, legge tributaria) non sono invece risultati soddisfacenti poiché non hanno uno scopo propriamente sociale; b) per tenere conto dei timori espressi sull'incidenza della nuova legge sulle finanze statali, sembra tuttavia opportuno non applicare limiti massimi delle P.C. bensì quelli minimi: la differenza tra gli stessi è del 10% ma, a causa degli effetti cumulativi, che fanno sì che più numerosa è la famiglia più forte sarà la riduzione, il volume delle prestazioni a carico dello Stato per l'assegno integrativo (che il messaggio stimava in 22 mio) dovrebbe ridursi del 20% ca. Invitato il plenum a esprimersi su queste prime proposte per dar modo alla Sottocommissione di proseguire nel proprio lavoro di approfondimento, informa che, in aggiunta alla riduzione dei limiti di reddito, si prevede

pure un aumento del periodo di carenza per fruire dell'assegno integrativo e di prima infanzia, portando il limite di domicilio da uno a tre anni." (cfr. Note riassuntive delle discussioni e delle decisioni, pag. 459-460). Il Rapporto di maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 19 gennaio 1994 relativo all'introduzione di una nuova legge sugli assegni di famiglia del 23 maggio 1996 ha riformulato l'articolo 24 cpv. 1 lett. b LAF proponendo il testo della disposizione legale che è poi stato accettato dal Parlamento ed è oggetto del presente esame. I termini "risiede nel Cantone da almeno un anno" proposti dal Consiglio di Stato, sono stati modificati in "ha il domicilio nel Cantone da almeno tre anni". Nel Rapporto di maggioranza, la Commissione della gestione e delle finanze ha innanzitutto ricordato che nel disegno del Consiglio di Stato l'assegno integrativo "è versato a coloro che sono domiciliati nel Cantone, indipendentemente dalla qualifica o non qualifica professionale, e che vi risiedono da almeno un anno" (Rapporto, pag. 15). Nel punto 6.3 del Rapporto, dedicato ai correttivi proposti dalla maggioranza commissionale per rispondere alle principali critiche al Messaggio, oltre all'introduzione di limiti di reddito più bassi (punto 6.3.1) e alla limitazione della durata della legge (punto 6.3.4), è stato proposto quanto segue: " 6.3.2 Il periodo di carenza Un ulteriore elemento che può contribuire a contenere il volume degli aiuti dello Stato e, in particolare, a ridurre al minimo gli abusi, è l'ampliamento del periodo di carenza fissato nel disegno di legge. Esso prevede che ha diritto agli aiuti (art. 24 cpv. 1 lett. b): assegno integrativo; art. 30 lett. a) e art. 31 cpv. 1 lett. a): assegno di prima infanzia) chi risiede nel Cantone da almeno un anno. La Commissione della gestione ritiene opportuno aumentare questo periodo da uno a tre anni. Con questa misura verrebbe meno anche l'incentivo per i domiciliati negli altri Cantoni confederati a trasferirsi in Ticino per metter su famiglia e, quindi, poter beneficiare degli aiuti statali." Sempre nel Rapporto di maggioranza al punto 10.4, dedicato al trasferimento di oneri dall'assistenza alla LAF, si può leggere: " Sono possibili le seguenti osservazioni di tipo generale: a) le differenze di applicabilità delle norme delle sue legislazioni: 1) ottengono sussidi dalla LAF le persone il cui reddito rimane sotto una determinata soglia e che risultano domiciliate da almeno 3 anni nel nostro Cantone, siano esse confederate o straniere; 2) ottengono l'assistenza le persone il cui reddito rimane sotto una determinata soglia (inferiore a quella della LAF) indipendentemente dal fatto che si tratti di: - confederati domiciliati in Ticino da un solo giorno - stranieri domiciliati in Ticino da un solo giorno - stranieri dimoranti da un solo giorno b) la variante scelta Intuitivamente si percepisce che quanto più larga è la fascia dei redditi sussidiati e quanto più alto è l'ammontare del sussidio, tanto più grande può essere l'effetto "risparmio" di cui beneficerebbe l'assistenza. Considerato che le sei varianti differiscono fra di loro per l'ammontare del sussidio erogato su ogni fascia e per l'ampiezza della fascia di redditi sussidiati, la versione del messaggio dovrebbe essere in assoluto quella che permetterebbe il maggior trasferimento di oneri dall'assistenza alla LAF. Considerato il carattere sperimentale della Legge durante i primi quattro anni di applicazione, in questo periodo ci sarà senz'altro la possibilità, sulla base di dati concreti, di fare una valutazione dei trasferimenti dall'assistenza sociale e ciò non solo dal profilo finanziario. La Commissione della gestione invita pertanto il Consiglio di Stato a voler impostare in tempi brevi uno studio atto a fornire in futuro dati di confronto attendibili." (cfr. Rapporto di maggioranza, pag. 30-31). Al punto 14, dedicato al commento delle principali modifiche rispetto al progetto del Consiglio di Stato, il Rapporto di maggioranza contiene la seguente indicazione a proposito dell'art. 24 cpv. 1 lett. b LAF: " il periodo di

carezza viene aumentato da uno a tre anni." (cfr. Rapporto di maggioranza, pag. 36). Riguardo agli art. 31 lett. a e 32 cpv. 1 lett. a, il Rapporto di maggioranza precisa: " aumento del periodo di carezza da uno a tre anni." (cfr. Rapporto di maggioranza, pag. 36). Nelle sue conclusioni la maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze ha poi suggerito "al Gran Consiglio di ridimensionare in modo sostanziale l'intervento proposto attraverso importanti correttivi", segnatamente "l'aumento del periodo di carezza da uno a tre anni, il versamento dell'assegno di formazione a genitori stranieri solo con figli residenti, ecc." (cfr. Rapporto di maggioranza, pag. 39). Il Rapporto di minoranza della Commissione della gestione e delle finanze del 23 maggio 1996 sul messaggio 19 gennaio 1994 relativo all'introduzione di una nuova legge sugli assegni di famiglia non contiene nessuna utile indicazione a proposito dell'art. 24 cpv. 1 lett. b LAF. I dibattiti parlamentari relativi alla legge sugli assegni di famiglia si sono svolti nel giugno 1996 (cfr. Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, Volumi I.2, Sessione ordinanza primaverile, pag. 720 seg.). Il relatore di maggioranza, \_\_\_\_\_ ha in particolare ricordato che la maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze: " ha deciso di aumentare il periodo di carezza per poter beneficiare degli aiuti da un anno a tre anni (anche se oggi come oggi la CCIA chiede un periodo di carezza di cinque anni). L'intenzione è quella di evitare il cosiddetto "turismo degli assegni familiari" vale a dire evitare che le persone domiciliate negli altri Cantoni confederati - più che gli stranieri - si trasferiscano in Ticino allo scopo di formare una famiglia usufruendo degli aiuti statali." (Raccolta, pag. 755). I dibattiti relativi alla formulazione definitiva dell'art. 24 LAF sono poi stati così verbalizzati: " Sono in discussione i seguenti emendamenti al cpv. 1: a) on. \_\_\_\_\_ lett. b) ha il domicilio nel Cantone da almeno cinque anni; b) minoranza commissionale lett. c) il reddito disponibile dei genitori, con l'aggiunta dell'eventuale assegno di base è inferiore al 95% dei limiti massimi previsti dalla legislazione sulle prestazioni complementari AVS/AI. \_\_\_\_\_ - Le intenzioni dell'emendamento proposto sono quelle di cercare di ridurre ai minimi termini il "turismo assistenziale" (aspetto sollevato anche dall'on. \_\_\_\_\_ in occasione della sua esposizione) verso il Cantone Ticino il quale deve già far fronte al "turismo dei disoccupati" che scelgono il nostro Cantone perchè il clima è migliore rispetto al resto della Svizzera e per il paesaggio considerevole. Vorrebbe evitare di aggiungere al "turismo dei disoccupati" anche il "turismo assistenziale". Le norme per le prestazioni complementari AVS, sulle quali si basa la legge in discussione, sono più severe e chi parla propone di portare il periodo di carezza a cinque anni. Ritiene che un aiuto importante, quanto quello previsto dalla nuova LAF, debba andare a beneficio di chi risiede nel nostro Cantone da un certo lasso di tempo. Considera i tre anni proposti dalla maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze insufficienti. \_\_\_\_\_, DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLE OPERE SOCIALI - Non solo si oppone all'emendamento presentato dall'on. \_\_\_\_\_ ma difende la proposta originale contenuta nel messaggio che indica un anno di carezza. Osserva innanzitutto che il riferimento effettuato dal deputato alle prestazioni complementari è leggermente improprio. Riconosce che quest'ultime hanno un periodo di carezza pari a 15 anni, applicabile però unicamente ai cittadini stranieri mentre non esiste nessun periodo di carezza, anche se le legislazioni sulle prestazioni complementari sono cantonali, per quanto riguarda i cittadini svizzeri: per quest'ultimi il diritto immediato con il trasferimento di domicilio. Ritiene che credere che un periodo di carezza di tre anni, ma anche di un anno, non sia sufficiente per evitare fenomeni indesiderati vada piuttosto nella direzione di cercare un risparmio che non quella di evitare un pendolarismo indesiderato. Attira nuovamente l'attenzione dei

parlamentari sul grafico, l'unico sopravvissuto di una serie infinita, contenuto nel rapporto di minoranza che indica che il limite dell'assistenza, per una famiglia biparentale con due figli, ammonta a fr. 42'562.-- mentre il limite massimo garantito dall'assegno integrativo è pari a fr. 46'122.--: la differenza è dunque di fr. 3'560.--. Non crede che una famiglia di quattro persone decida di trasferirsi da un Cantone all'altro per poter beneficiare di un aiuto maggiore ammontante a fr. 3'560.--, molto più che deve comunque effettuare un periodo di carenza pari a tre anni prima di ricevere l'assegno (l'on. \_\_\_\_\_ vuole addirittura aumentare detto periodo a cinque anni). Ripete che secondo lui un anno di carenza sarebbe più che sufficiente dopodiché è giusto che le famiglie che hanno scelto di venire a vivere in Ticino acquisiscano, in quanto domiciliate, gli stessi diritti dei ticinesi. \_\_\_\_\_

RELATORE DI MAGGIORANZA - Aggiunge semplicemente che le motivazioni addotte dall'on. \_\_\_\_\_ non sono del tutto corrette dato che per quanto riguarda le prestazioni complementari AVS per cittadini svizzeri non vi è alcun periodo di carenza. Nel caso specifico l'argomentazione del collega non è sostenibile. Inoltre la nuova LAF non fa distinzione fra cittadini svizzeri, stranieri, apolidi o rifugiati come invece la legge sulle prestazioni complementari AVS. Vorrebbe inoltre ricordare che per quanto riguarda la legge sull'assistenza, le prestazioni vanno a beneficio delle persone il cui reddito è al di sotto di una determinata soglia (inferiore a quella fissata nella nuova LAF), anche in caso di confederati domiciliati, stranieri domiciliati o stranieri dimoranti nel nostro Cantone da un solo giorno. Ritiene che la Commissione della gestione e delle finanze, aumentando il periodo di carenza da un anno a tre anni, abbia allungato a sufficienza il tempo d'attesa. La Gestione invita i parlamentari a respingere l'emendamento proposto dall'on. \_\_\_\_\_. Fa inoltre presente al Presidente del Gran Consiglio che l'on. \_\_\_\_\_, secondo chi parla, ha rimesso in gioco la proposta contenuta nel messaggio no. 4198 (periodo di carenza di un anno) e ritiene che detta proposta debba essere messa in votazione. \_\_\_\_\_

PRESIDENTE - Ringrazia l'on. \_\_\_\_\_ per la precisazione. Metterà in votazione anche la proposta del Consiglio di Stato (contenuta nel messaggio no. 4198) ripresentata dall'on. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_ RELATORE DI MINORANZA - Precisa che gli emendamenti proposti con il rapporto di minoranza sono da considerare un "pacchetto" e quindi l'eventuale bocciatura del primo comporterà il ritiro degli altri. La discussione è dichiarata chiusa. Messo ai voti, l'emendamento presentato dall'on. \_\_\_\_\_ al cpv. 1 lett. b) è respinto a larga maggioranza (2 voti favorevoli e 1 astensione). Messo ai voti, la proposta dell'on. \_\_\_\_\_ di riprendere il testo contenuto nel messaggio governativo no. 4198 è respinta a larga maggioranza. Messo ai voti, l'emendamento proposto dalla minoranza commissionale al cpv. 1 lett. c) è respinto con 15 voti favorevoli, 39 contrari e 2 astensioni. Il complesso dell'art. 24 è accolto senza modifiche." (cfr. Raccolta dei verbali, pag. 759-761). E ancora, a proposito degli articoli 31 e 32 LAF: " Art. 31 E' in discussione un emendamento dell'on. \_\_\_\_\_ riguardante la lett. a) del seguente tenore: lett. a) ha il domicilio nel Cantone da almeno cinque anni; \_\_\_\_\_. - L'emendamento in questione è già stato presentato per l'art. 24. Lo ripropone per l'assegno di prima infanzia chiedendo di portare il periodo di carenza da tre a cinque anni. \_\_\_\_\_ P.,

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLE OPERE SOCIALI - Valgono le argomentazioni già illustrate in occasione del suo intervento relativo all'art. 24. Precisa che, nel caso specifico, non è sua intenzione riproporre la proposta contenuta nel messaggio governativo no. 4198 e cioè quella di fissare il periodo di carenza in un anno.

\_\_\_\_\_, RELATORE DI MAGGIORANZA - Osserva che l'approvazione degli emendamenti proposti dall'on. \_\_\_\_\_ riguardanti l'assegno di prima infanzia (e cioè

art. 31, 32, 33 e 35) comporterebbe praticamente l'annullamento dell'assegno di prima infanzia. Per i motivi succitati la Commissione della gestione e delle finanze propone al Parlamento di respingere tutti gli emendamenti predetti e meglio quelli concernenti l'art. 31, 32 in particolare, 33 e 35). La discussione è dichiarata chiusa. Messo ai voti l'emendamento riguardante la lett. a) è respinto a larga maggioranza; l'art. 31 è pertanto accolto senza modifiche. Art. 32 E' in discussione il seguente emendamento concernente il cpv. 1 lett. a) presentato dall'on. \_\_\_\_\_: lett. a) hanno il domicilio nel Cantone da almeno cinque anni; \_\_\_\_\_ - Nel caso dell'assegno di prima infanzia l'allungamento del periodo di carenza si giustifica doppiamente, essendo tale assegno una vera e propria forma di reddito minimo garantito per la famiglia. Messo ai voti senza discussione l'emendamento al cpv. 1 lett. a) è respinto a larga maggioranza; l'art. 32 è pertanto accolto senza modifiche." (cfr. Raccolta dei verbali, pag. 764-765).

2.5. Dal dettagliato ed approfondito esame dei lavori preparatori (cfr. consid. 2.9), emerge dunque innanzitutto che per poter beneficiare del diritto all'assegno integrativo tutti devono avere il domicilio (ai sensi del diritto civile) nel Cantone da almeno tre anni. Inoltre il periodo di carenza è stato introdotto per evitare il cosiddetto "turismo degli assegni familiari". Ciò significa che le persone, ticinesi, confederate o straniere, nate e cresciute sempre rimaste in Ticino possono beneficiare dell'assegno integrativo immediatamente (adempiendo evidentemente il periodo di tre anni), coloro che invece vengono da un altro Cantone o dall'estero devono sottostare a un periodo di attesa di tre anni. Dalla volontà del legislatore di applicare il principio dell'uguaglianza di trattamento emerge inoltre che il periodo di carenza di tre anni deve essere adempiuto anche dai cittadini ticinesi che hanno spostato il loro domicilio dal Ticino per un determinato periodo e sono poi rientrati nel Cantone (cfr. consid. 2.6 e seg.). I cittadini ticinesi che si sono assentati dal Cantone, acquisendo il domicilio civile in un altro cantone o all'estero non sono dunque tutelati in modo particolare rispetto alle altre persone, confederate o straniere, che decidono di stabilirsi in Ticino. Il legislatore ticinese non ha in particolare adottato un modello analogo a quello della Legge federale sulle prestazioni complementari, la quale, come legge federale quadro, enuncia espressamente che il periodo di carenza da ossequiare per poter beneficiare delle prestazioni complementari si applica unicamente agli stranieri, ai rifugiati e agli apolidi e non ai cittadini svizzeri (cfr. art. 2 cpv. 1 e 2 LPC). Anche su questo aspetto i funzionari dell'IAS, sentiti dal giudice delegato, hanno esplicitamente richiamato il rispetto dell'uguaglianza di trattamento (cfr. consid. 1.7). In simili condizioni il TCA deve concludere che l'art. 29 Reg.LAF non viola il principio costituzionale della separazione dei poteri, in quanto, quale disposizione di esecuzione emanata dal Consiglio di Stato, specifica semplicemente l'art. 24 LAF, senza introdurre restrizioni per i cittadini ticinesi non volute dal legislatore. Esso è dunque conforme alla legge stessa.

2.6. Nella presente fattispecie, non è contestato che la ricorrente è domiciliata nel Cantone ai sensi degli art. 24 cpv. 1 lett. b e 31 lett. a LAF (1a condizione). Per poter adempiere il presupposto di questi articoli l'assicurata deve tuttavia anche avere avuto la residenza abituale in Ticino durante i tre anni precedenti la domanda di assegno. Infatti, come si è visto (cfr. consid. 2.2.), il titolare del diritto deve dimostrare "di essere stato domiciliato ininterrottamente nel Cantone nei tre anni precedenti la richiesta" (art. 29 cpv. 1 Reg. LAF). Il domicilio "non si considera interrotto se l'assenza dal Cantone è inferiore ai tre mesi sull'arco di un anno" (art. 29 cpv. 2 Reg. LAF). Nel corso dell'udienza davanti al TCA i responsabili della Cassa hanno precisato che per regolamentare la situazione allorché un'assicurata o un assicurato interrompe il domicilio in Ticino, ci si è espressamente fondati sui criteri validi in materia di prestazioni complementari agli anziani e agli invalidi

(cfr. consid. 1.7). Ora, a proposito di questo termine di tre mesi va ricordato che, ad esempio, in materia di prestazioni complementari sull'AVS/AI, secondo la giurisprudenza, per determinare la durata di un soggiorno all'estero che non interrompe il termine legale di dieci anni (termine di attesa, cfr. art. 2 cpv. 2 lett. a LPC e RDAT II-1998 pag. 37), sono determinanti, se del caso, le regole relative al diritto di assicurati stranieri a rendite straordinarie dell'AVS/AI, contenute nelle Convenzioni internazionali (RCC 1985, pag. 135 consid. 3a). Si considera che il termine di attesa di dieci anni (precedentemente: quindici anni) per gli stranieri e quello di cinque anni per i rifugiati e gli apolidi è stato interrotto quando l'interessato lascia la Svizzera per più di tre mesi; sono riservati i casi di superamento di questa durata per malattia o per altre ragioni di forza maggiore (cfr. DTF 110 V 172 consid. 3a con rinvii, RCC 1985 pag. 136 consid. 3b; RDAT II 1993 pag. 185seg; RCC 1992 pag. 38 consid. 2a; RCC 1986 pag. 431 consid. 5a; RCC 1982 pag. 404 consid. 3a). 2.7. Il Tribunale federale, in una sentenza dell'11 dicembre 1995 pubblicata in RDAT II 1996 pag. 237, ha negato che esistessero motivi atti a giustificare un'interruzione della dimora in Svizzera superiore ai tre mesi nel caso di un'assicurata che si era recata in Italia in due occasioni, ogni volta durante due anni, per assistere la madre malata. La nostra Massima istanza si è al proposito così espressa: " L'Ufficio ricorrente contesta il parere dell'autorità giudiziaria cantonale. Ricordato che, secondo la giurisprudenza, il soggiorno all'estero di un assicurato domiciliato in Svizzera non comporta l'estinzione del diritto alla prestazione se la necessità di un trattamento medico ha motivato la scelta del luogo di soggiorno (DTF 110 V 173 consid. 3b con rinvii), ha assunto che deve però trattarsi di un caso di forza maggiore, presupposto che non può essere ammesso nella presente fattispecie. Il parere dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali è pertinente. Infatti, come risulta dalla summenzionata sentenza, per non essere interruttivo del periodo di dimora nella Svizzera, un soggiorno all'estero di oltre tre mesi deve, almeno dal profilo dell'imprevedibilità e delle sue conseguenze, essere paragonabile a un caso di forza maggiore. Ora, tale requisito non è dato in concreto. Inoltre, come rileva il ricorrente, in un caso analogo alla vertenza in esame, il Tribunale federale delle assicurazioni ha già avuto modo di giudicare che l'esistenza di un caso di forza maggiore doveva essere negato nei confronti di un assicurato jugoslavo che motivava la sua assenza prolungata dalla Svizzera invocando le cure da prestare alla madre infortunata (sentenza inedita

#### **E. 4**

gennaio 1995 in re L.). Orbene, se la dimora ininterrotta per 15 anni è stata negata laddove la convenzione vigente tra la Svizzera e la Jugoslavia contempla esplicitamente l'eccezione della forza maggiore ai fini dell'ammissione di un periodo di assenza dalla Svizzera superiore a tre mesi (art. 9 del protocollo finale della Convenzione jugoslavo-svizzera), una soluzione più liberale non è certo ammissibile nell'ambito del disciplinamento convenzionale italo-svizzero, il quale non prevede simile eccezione (art. 10 del protocollo finale della Convenzione italo-svizzera)." (pag. 237-238) In un'altra sentenza del 19 aprile 1999 nella causa J.M., non pubblicata (P. 44/97), il TFA ha pure negato l'esistenza di motivi di forza maggiore, argomentando: " Nella fattispecie, si tratta di accertare se l'assenza dell'assicurato dalla Svizzera, dal gennaio al dicembre del 1991, sia stata interruttiva del periodo di 15 anni che - come s'è visto - secondo legge deve essere ininterrotto perchè possano essere riconosciute prestazioni complementari. In sostanza la lite verte solo sulla questione a sapere se nelle condizioni psichiche dell'interessato a seguito della separazione dalla moglie potesse essere ravvisata una situazione di forza maggiore ai sensi della giurisprudenza ricordata in precedenza. b) Ora, il giudizio cantonale, ai cui motivi può

essere fatto riferimento, deve essere confermato. Se in effetti dagli atti emerge che il ricorrente si è trovato all'epoca in questione in una situazione psichica particolare, non sono comunque dati i requisiti della forza maggiore. A prescindere dal tema di sapere se si sia effettivamente trattato di malattia, è lecito affermare che non ci si trovi al cospetto di una situazione richiedente una permanenza in Francia. L'assicurato si è recato in quel paese per trovare presso famigliari quel sostegno che non trovava in Svizzera. Da simile ricerca di appoggi in Patria dev'essere dedotta la volontà dell'interessato, per quel limitato periodo, di trasferire il centro dei propri interessi, il semplice legame con il figlio in Ticino nulla mutando al riguardo. Per quel che concerne poi il particolare argomento secondo cui l'assicurato non sarebbe rimasto in Svizzera perchè le cure richieste non sarebbero state prese a carico dall'assicurazione contro le malattie, esso non è di rilievo. In questa circostanza si ravvisa semmai un elemento indicante che non si è trattato di una situazione seria o comunque d'urgenza, elemento corroborante pertanto l'inadempimento dei requisiti della forza maggiore." 2.8. Oltre all'art. 29 Reg. LAF, già citato, va ricordato che, secondo l'art. 30 cpv. 1 Reg. LAF, "il diritto corrente all'assegno integrativo non decade in caso di soggiorno all'estero per un periodo non superiore ai tre mesi sull'arco di un anno, in particolare per infortunio, malattia o visite". L'anno inizia a decorrere dalla prima assenza (art. 30 cpv. 2 LAF). Il cpv. 3 dell'art. 30 Reg. LAF precisa poi che "il diritto corrente all'assegno integrativo non decade in caso di soggiorno in altro Cantone per malattia, infortunio, servizio militare o servizio civile". Il TCA ha stabilito che il periodo di carenza di tre anni, ai sensi dell'art. 29 cpv. 2 Reg. LAF, non si considera interrotto anche nel caso in cui lo spostamento del domicilio o della residenza effettiva per più di tre mesi in un anno è provocato da motivi di forza maggiore (D. Cattaneo, La legge sugli assegni di famiglia: caratteristiche, sentenze e problemi aperti, in "Il diritto pubblico ticinese nel terzo millennio", RDAT I -2000, pag. 130 e segg (131)). Questo criterio, ripreso dalla giurisprudenza del TFA in materia di prestazioni complementari e di rendite straordinarie dell'AVS (cfr. D. Cattaneo, op. cit., in RDAT I - 2000, sentenze citate alla nota 47, pag. 131; consid. 2.6.), è stato ad esempio riconosciuto nel caso di assicurate che si sono assentate dal Ticino per cercare di ricostituire un legame con il padre del loro figlio (cfr. STCA del 9 marzo 1998 nella causa J.W. e STCA del 9 marzo 1998 nella causa P.C. non pubblicate, entrambe menzionate in D. Cattaneo, op. cit., RDAT I -2000, pag. 131) o nel caso di una famiglia assente dal Ticino per complessivi 8 mesi in quanto il marito aveva trovato un impiego fuori Cantone (cfr. STCA dell'8 febbraio 2000 nella causa S. e N.P. non pubblicata, citata in RDAT I - 2000, pag. 131). In quest'ultimo caso il TCA ha in particolare rilevato: " Nel caso concreto risulta dagli atti che S. P. ha risieduto ad Olten dal 1° ottobre 1996 al 31 maggio 1997. Successivamente è rientrata in Ticino, dove aveva sempre vissuto (cfr. doc. 2). La famiglia P. ha deciso di trasferire il proprio domicilio civile (cfr. consid. 2.3 e la sentenza commentata in PJA 1999 pag. 611 seg.) a Olten in quel periodo, dove peraltro il marito lavorava rientrando settimanalmente in Ticino, anche a seguito della nascita della figlia il 16 aprile 1996 (cfr. doc. 4). La famiglia P. è dunque stata sempre domiciliata ed ha risieduto effettivamente in Ticino salvo gli otto mesi durante i quali si è trasferita nel Canton Soletta per ragioni di lavoro del marito. In simili condizioni, visto il motivo addotto per il trasferimento fuori Cantone e ritenuto inoltre che, secondo gli art. 29 cpv. 2 e 46 cpv. 2 Reg. LAF, "il domicilio non si considera interrotto se l'assenza dal Cantone è inferiore ai tre mesi sull'arco di un anno" (in questo caso 3 mesi nel 1996 e 3 mesi nel 1997), questo Tribunale ritiene che sarebbe eccessivamente rigoroso negare alla famiglia il diritto agli assegni solo per i due mesi supplementari di interruzione del domicilio, per di più con

valide giustificazioni. Il presupposto degli art. 24 cpv. 1 lett. b LAF e 32 cpv. 1 lett. a LAF nel caso concreto è dunque realizzato. Gli atti vanno così ritrasmessi all'amministrazione affinché esamini gli altri presupposti per il diritto all'assegno integrativo e all'assegno di prima infanzia." Il criterio della forza maggiore non è stato invece ammesso nel caso di un assicurato che si era trasferito in un altro Cantone a seguito di divergenze con i suoi genitori (cfr. RDAT II-1998 pag. 50-51) o trattandosi di assicurate che sono rientrate in Ticino dopo aver divorziato dal coniuge, lasciando il Cantone nel quale avevano trasferito il domicilio al momento del matrimonio (cfr. STCA del 5 luglio 1999 nella causa C.D.-L. e STCA del 21 gennaio 2000 nella causa J.M. non pubblicate, entrambe citate in D. Cattaneo, op. cit., RDAT I - 2000 pag. 131). Più precisamente il TCA si è così espresso: " Nel caso concreto J. M. ha trasferito il proprio domicilio civile nel Canton Vaud dal mese di luglio 1997 fino al mese di gennaio 1999 (cfr. doc. 13,consid. 2.3 e la sentenza commentata in PSA 1999 pag. 611 seg.). Essa non adempie il presupposto di tre anni di domicilio ininterrotto in Ticino, prima della domanda. L'assicurata ha infatti interrotto il periodo di carenza di tre anni per più di tre mesi (cfr. art. 42 cpv. 2 Reg. LAF). D'altra parte, i motivi invocati dalla ricorrente (cfr. consid. 1.4.) non possono essere ritenuti di forza maggiore ai sensi della giurisprudenza citata (cfr. consid. 2.3.), visto che essa si è trasferita nel Canton Vaud con il marito e padre di sua figlia (nata nel maggio 1997 ). Ora, secondo le disposizioni del Reg. LAF citate (cfr. consid. 2.2.), in caso di interruzione, rispettivamente in caso di decadenza del diritto all'assegno, il titolare del diritto deve adempiere nuovamente la condizione relativa al periodo di carenza dei tre anni prima di poter inoltrare una nuova richiesta. Il nuovo periodo di carenza di tre anni ha iniziato a decorrere nel gennaio 1999 e non era dunque ancora trascorso al momento della presentazione della domanda. In simili condizioni le decisioni della Cassa cantonale con le quali è stato rifiutato all'assicurata il diritto all'assegno integrativo e all'assegno di prima infanzia devono essere confermate. (cfr. STCA del 21 gennaio 2000 J. M., consid. 2.5., non pubblicata) In un'altra sentenza del 26 gennaio 2000 il TCA ha ritenuto non dati gli estremi della forza maggiore nel caso di un'assicurata nata nel 1969 e sempre domiciliata in Ticino, fino al momento del trasferimento nel Canton Grigioni per quasi 5 anni (dal settembre 1995 al luglio 2000), per motivi di lavoro, dove risiede il padre di suo figlio (nato l'8 dicembre 1999) (cfr. STCA del 26 gennaio 2000 nella causa S.B., inc. 39.2000.00084-85). Inoltre questo Tribunale, in una sentenza relativa a un'assicurata nata nel Canton Ticino e qui domiciliata per più di trent'anni che, per quasi due anni, aveva trasferito il proprio domicilio nel Canton Zurigo per seguire (con i due figli in tenera età) il marito che in quel Cantone aveva trovato lavoro e che in seguito era rientrata in Ticino a causa della separazione della coppia, ha deciso che non era adempiuto il presupposto di tre anni di domicilio ininterrotto in Ticino prima della domanda. Il TCA ha, infatti, considerato che l'assicurata aveva interrotto per più di tre mesi il periodo di carenza di tre anni per dei motivi che non potevano essere ritenuti di forza maggiore (cfr. STCA del 18 settembre 2000 nella causa M.T.P.-G.). 2.9. Riguardo alle nozioni di domicilio e di residenza abituale, in una sentenza del 17 maggio 1999 nella causa S.G., non pubblicata (39.98.109-110) il TCA ha precisato: " Nella presente fattispecie la Cassa ha ritenuto non adempiuto il presupposto dell'art. 24 cpv. 1 lett. b LAF e 32 cpv. 1 lett. a LAF. Chiamato ora a pronunciarsi, il TCA non può che approvare l'operato dell'amministrazione. Infatti, da una parte, vista la durata del soggiorno in Francia dell'assicurata per motivi di studio e considerato che essa vive a Parigi con il suo compagno e sua figlia ed ha quindi in quella città il centro dei suoi interessi familiari, si può ritenere che essa abbia costituito il suo domicilio civile in Francia (cfr., per un caso analogo, proprio

in materia di assegni familiari RVJ 1999 pag. 108-100). Inoltre e soprattutto, anche volendo ammettere per ipotesi, che S. G. è tuttora domiciliata in Ticino, comunque l'assicurata non vi risiede effettivamente (cfr. STFA del 30 settembre 1998 nella causa S.P., H 144/97) per ben 8 mesi all'anno ogni anno. Questa assenza dal nostro Cantone è di gran lunga superiore rispetto a quella ammessa dall'art. 29 cpv. 2 Reg. LAF, secondo cui il domicilio (recte: la residenza abituale) "non si considera interrotto se l'assenza dal Cantone è inferiore ai tre mesi". Non esistono del resto in concreto motivi di forza maggiore atti a giustificare un'interruzione superiore (cfr. STFA del 19 aprile 1999 nella causa J.M., P 44/97). A regione la Cassa ha quindi rifiutato all'assicurata l'assegno integrativo. Anche l'assegno di prima infanzia è stato giustamente rifiutato dall'amministrazione, visto che secondo l'art. 32 cpv. 1 lett. a LAF per potere ottenere questa prestazione, entrambi i genitori devono avere il domicilio nel Cantone da almeno tre anni." 2.10. Nel caso concreto \_\_\_\_\_, originaria di \_\_\_\_\_, nata e cresciuta in Ticino (cfr. consid. 1.7.), dal 22 maggio 1998, data del suo matrimonio con un cittadino \_\_\_\_\_, ha trasferito il suo domicilio civile nel Canton \_\_\_\_\_. Dall'unione è nata, il 25 febbraio 1999, la figlia \_\_\_\_\_. Agli inizi del mese di aprile 1999 l'assicurata, dopo un serio litigio con il marito, è rientrata in Ticino con la bambina, dove ora vive nelle vicinanze della casa dei suoi genitori. (cfr. consid. 1.7.). Il marito, dal quale è attualmente separata, è partito definitivamente dalla Svizzera (cfr. consid. 1.7.). Al riguardo va precisato che l'assicurata, al momento dell'inoltro della richiesta degli assegni di famiglia, ha dichiarato di essere rientrata in Ticino alla fine del mese di luglio 1999 (cfr. doc. \_ agli atti dell'amministrazione). Per questo motivo la Cassa nella decisione impugnata e nella risposta di causa ha fatto correttamente esplicito riferimento a questa data (cfr. consid. 1.1. e 1.3.). Già con le osservazioni del 5 agosto 2000 l'avv. \_\_\_\_\_ ha tuttavia precisato che la ricorrente è stata assente dal Cantone Ticino per circa 1 anno (cfr. consid. 1.4.). In occasione dell'udienza dinanzi al giudice delegato del 28 marzo 2001, l'interessata ha poi chiarito che ha vissuto a \_\_\_\_\_ fino agli inizi del mese di aprile 1999. Questa circostanza non è stata contestata dall'amministrazione (cfr. consid. 1.7.). La ricorrente è così rimasta fuori dal Cantone Ticino per circa 10 mesi. La sua assenza si è protratta per un lasso di tempo di durata maggiore rispetto al periodo di tre mesi sull'arco di un anno previsto dall'art. 29 cpv. 2 Reg. LAF (cfr. consid. 2.1.). Pertanto il TCA deve ora stabilire se il trasferimento dell'assicurata dal Cantone Ticino al Canton \_\_\_\_\_ è stato provocato da motivi di forza maggiore, che permetterebbero di non considerare interrotto il periodo di carenza di tre anni (cfr. consid. 2.8.). L'assicurata si è trasferita nel cantone \_\_\_\_\_ con il marito, da un lato, visto che egli parlava unicamente \_\_\_\_\_ e inglese, e quindi riteneva di avere migliori possibilità di lavoro e per facilitare la sua integrazione in Svizzera. Dall'altro perchè i genitori dell'assicurata non erano d'accordo che la figlia sposasse il signor \_\_\_\_\_, il quale aveva problemi con la droga (cfr. consid. 1.7.). Il TCA constata che nei casi in cui questa Corte ha riconosciuto che lo spostamento del domicilio o della residenza effettiva per più di tre mesi in un anno era causato da motivi di forza maggiore, il periodo di interruzione era sempre inferiore ai 12 mesi (cfr. STCA del 9 marzo 1998 nella causa J.W., nella quale l'assicurata si era trasferita in Costa Rica per 6 mesi e mezzo; STCA del

## **E. 9**

marzo 1998 nella causa P.C., nella quale l'assicurata aveva vissuto in Francia per 9 mesi e mezzo; STCA dell'8 febbraio 2000 nella causa S. e N.P., nella quale l'interessata, con la sua famiglia, è stata a Olten per 8 mesi, non pubblicate, citate in R DAT I-2000, pag. 131; consid. 2.8.). Nella presente fattispecie, malgrado il trasferimento dell'assicurata da

\_\_\_\_\_a \_\_\_\_\_sia avvenuto a seguito del matrimonio (circostanza che ha spesso portato il TCA ad escludere i motivi di forza maggiore) e viste le particolari circostanze del caso (problemi linguistici e di integrazione del marito che sembravano più facilmente superabili in una Città a vocazione internazionale) questo Tribunale ritiene che siano date in concreto delle valide motivazioni all'assenza della ricorrente dal Ticino di 10 mesi (tanto più che sia nel 1998 che nel 1999 l'interruzione del domicilio si è protratto per poco più di tre mesi). Si tratta evidentemente di un caso limite (cfr. STFA del 29 gennaio 2001 nella causa R. (I 144/98)). D'altra parte nel corso dell'udienza sono state preannunciate delle ipotesi di modifica delle disposizioni legali vigenti nel senso di portare il periodo di interruzione ammesso a 12 mesi senza che sia necessario verificare i motivi dell'assenza (cfr. consid. 1.7.). In simili condizioni, il presupposto dell'art. 24 cpv. 1 lett. b LAF (cfr. consid. 2.1.) è dunque realizzato. Gli atti vanno così ritrasmessi all'amministrazione, affinché esamini se sono adempiute le ulteriori condizioni per il diritto all'assegno integrativo. 2.11. Nel proprio gravame la ricorrente ha pure chiesto di essere posta al beneficio dell'assistenza giudiziaria per un valore di fr. 1'500.-- a titolo di spese di patrocinio (cfr. consid. 1.2.). Visto l'esito della vertenza e il diritto a ripetibili, la richiesta di ammissione al gratuito patrocinio è divenuta priva di oggetto (cfr. STFA del 18 agosto 1999 nella causa E.T. contro INSAI e TCA, U 59/99 Ws; STFA del 2 agosto 1999 nella causa H.D contro UAI e TCA, I 360/97 Ws; STFA del 19 novembre 1998 nella causa S.S contro CCC, P 7/97 Ws e STFA del 27 aprile 1998 nella causa INSAI contro A.C. e TCA, U 18/97 Ws).

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