

TI_GERICHTE 39.2003.14 vom 24. September 2003

TI Tribunale d'appello, 2003-09-24, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_39.2003.14

FR: TI_GERICHTE 39.2003.14 du 24 septembre 2003

IT: TI_GERICHTE 39.2003.14 del 24 settembre 2003

Regeste

Sentenza o decisione senza scheda

Erwägungen

E. 31

dicembre 2002, prevedeva quanto segue all'art. 2: Titolare del diritto all'assegno di famiglia è il genitore. (cpv. 1) E' considerato genitore dalla legge il genitore naturale, adottivo, affiliante e biologico. (cpv. 2) Secondo l'art. 3: " L'assegno di famiglia è riconosciuto per il figlio proprio o adottivo, nonché per il figlio del coniuge e per l'affiliato. (cpv. 1) Il diritto all'assegno si estingue alla fine del mese di cessazione del rapporto di filiazione, di affiliazione o di decesso del figlio. (cpv. 2) Sono riservate le condizioni particolari previste dalla legge. (cpv. 3) L'art. 8 del Regolamento della legge sugli assegni di famiglia enunciava: " Se il figlio coabita con uno dei suoi genitori e con il coniuge di questo, è titolare del diritto all'assegno quest'ultimo se, cumulativamente: a) è salariato; b) i genitori non sono salariati." La Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996 (LAF) è stata oggetto di modifiche che sono state adottate dal Parlamento il 26 giugno 2002 (cfr. 53/2002 del 2 luglio 2002 pag. 4752 segg.) e sono entrate in vigore, per quanto riguarda gli assegni di base e di formazione, il 1° gennaio 2003. I nuovi disposti concernenti gli assegni integrativi e di prima infanzia sono invece in vigore dal 1° febbraio 2003 (cfr. BU 55/2002 del 24 dicembre 2002 pag. 489 segg.; BU 3/2003 del 31 gennaio 2003 pag. 24 segg.). Il nuovo art. 2 LAF stabilisce che: Titolare del diritto all'assegno di famiglia è il genitore. (cpv. 1) E' considerato genitore: a) il genitore con il quale il figlio ha un vincolo di filiazione ai sensi del Codice civile svizzero; b) il futuro genitore adottivo; c) il genitore biologico. (cpv. 2) Ai sensi del nuovo art. 3 LAF: L'assegno di famiglia è riconosciuto: a) per il figlio con il quale esiste un vincolo di filiazione ai sensi del Codice civile svizzero; b) per il figlio accolto in vista di adozione. (cpv. 1) Il diritto all'assegno si estingue alla fine del mese di cessazione: a) del vincolo di filiazione; b) di decesso del figlio; c) del rapporto instauratosi con il figlio accolto in vista di adozione. (cpv. 2) Sono riservate le condizioni particolari previste dalla legge. (cpv. 3) Come emerge da quanto appena esposto, con la modifica legislativa è stato innanzitutto eliminato l'esplicito riferimento all'adozione, poiché considerato discriminatorio, ritenuto che i figli adottivi sono interamente assimilati sul piano giuridico ai figli naturali. Il legislatore ha così scelto di menzionare semplicemente l'esistenza di un vincolo di filiazione in virtù del CCS. Inoltre è stato abrogato il riferimento al genitore affiliante, sostituito con la più precisa locuzione di "futuro genitore adottivo". Infatti i genitori che accolgono il figlio in vista di una procedura di adozione (art. 264 segg. CCS), anche internazionale, devono essere titolari del diritto all'assegno, visto che, a differenza dei genitori affilianti, sono tenuti per legge al mantenimento del minorenne che accolgono (cfr. Messaggio relativo alla prima revisione della legge sugli assegni di famiglia

del 18 dicembre 2001, p.to 4.1.1). Infine il Parlamento ha abrogato la titolarità del diritto agli assegni ordinari (di base e di formazione) per il figlio del coniuge (cfr. il nuovo art. 3 cpv. 1 LAF che non fa più menzione del figlio del coniuge e il nuovo art. 8 Reg.LAF che ha tutt'altro tenore del precedente e si riferisce alla forma della designazione del genitore che ha diritto in via prioritaria all'assegno di base). 2.2. Nella presente fattispecie, applicando puntualmente le disposizioni legali appena enumerate (cfr. consid. 2.1.), il versamento dell'assegno di base o di formazione andrebbe effettivamente soppresso a partire dal 1° gennaio 2003. Al riguardo va sottolineato che secondo i principi generali del diritto, ai fatti le cui conseguenze giuridiche sono in discussione, si applicano le norme in vigore al momento in cui questi fatti si realizzano (cfr. DTF 129 V 1 consid. 1.2.; DTF 128 V 315 = SVR 2003 ALV Nr. 3; SVR 2003 IV Nr. 25 consid. 1.2.; SVR 1998 ALV Nr. 12, consid. 1 pag. 37 e DTF 122 V 34, consid. 1, pag. 36 e riferimenti; cfr. pure SVR 1996 IV Nr. 71 pag. 208; DTF 123 V 25, consid. 3, pag. 28 e DTF 123 V 133, consid. 2b, pag. 135).

Generalmente, inoltre, è esclusa la retroattività di una norma. La giurisprudenza federale (sviluppata in relazione all'art. 4 v. Cost. fed. il cui tenore è stato sostanzialmente ripreso dall'art. 8 della Cost. fed. in vigore dal 1° gennaio 2000) ammette la retroattività solo qualora la stessa sia stata esplicitamente predisposta oppure, tenuto conto del senso del disposto, appaia che essa sia stata chiaramente voluta, abbia effetti moderati nel tempo, non comporti inaccettabili disparità di trattamento, sia giustificata per motivi degni di nota e non leda diritti acquisiti (cfr. DTF 122 V 408 consid. 3b/aa, DTF 120 V 329 consid. 8b e sentenze ivi citate; cfr. pure Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Volume II, *Les droits fondamentaux*, Ed. Staempfli, Berna 2000, pag. 644, n. 1395-1396). Dalla retroattività propria, che si riferisce a norme che si applicano a fatti terminati prima dell'adozione della nuova normativa, va distinta la retroattività impropria, che è invece permessa, a meno che esista una disposizione transitoria contraria o dei diritti acquisiti vi si oppongano. Questa evenienza è data allorché il nuovo diritto produce effetti solo dopo la sua entrata in vigore, anche se si applica a fattispecie esistenti prima della sua entrata in vigore, oppure quando il nuovo diritto si applica a fattispecie durevoli non limitate nel tempo (cfr. RDAT II-1998, N. 13t, pag. 308, in particolare il consid. 5.5.1 a pag. 311; SVR 1996 IV Nr. 71 pag. 207 segg.; DLA 2002 pag. 250 segg.). A proposito di quanto appena esposto, il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA), in una decisione non pubblicata del 30 agosto 1999, nella causa CC. F-O contro A.C. e TCA, H 178/99, ha, in particolare, rilevato che: "(...) b) Secondo la giurisprudenza, un disposto ha effetto retroattivo quando, in sede di applicazione di nuovo diritto, è fatto riferimento ad eventi situati nel passato e conclusi prima dell'entrata in vigore di esso diritto. La giurisprudenza, nell'ambito dell'applicazione dell'art. 4 Cost., ammette la retroattività solo qualora la stessa sia stata esplicitamente predisposta oppure, tenuto conto del senso del disposto, appaia che essa sia stata chiaramente voluta, abbia effetti moderati nel tempo, non comporti inaccettabili disparità di trattamento, sia giustificata per motivi degni di nota e non leda diritti acquisiti (DTF 122 V 408 consid. 3b/aa, 120 V 329 consid. 8b e sentenze ivi citate). Vi è retroattività impropria quando il nuovo diritto esplica i suoi effetti su fatti precedenti solo per il periodo posteriore alla sua entrata in vigore, vale a dire quando la nuova norma di diritto disciplina uno stato di fatto che, insorto vigente il vecchio diritto, si manifesta ancora oltre la modifica del disciplinamento giuridico (DTF 124 III 271 consid. 4e, 122 V 124 consid. 3b/dd, 122 V 8 consid. 3a, 408 consid. sb/aa e sentenze ivi citate. (...)" (cfr. STFA del 30 agosto 1999 in re CC. F-O, H 178/99, consid. 2b, pag. 3) In una sentenza del 19 marzo 2002 nella causa B., pubblicata in DLA 2002 pag. 250 segg., il

TFA ha ribadito questi principi: " 4.- a) Selon les principes généraux, auxquels se sont référés les premiers juges, l'on applique, en cas de changement de règles de droit, les dispositions en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (ATF 126 V 166 consid. 4b, 123 V 135 consid. 2b, 121 V 100 consid. 1a et la jurisprudence citée; Moor, Droit administratif, vol. I, 2e éd., p. 170). Leur application ne soulève pas de difficultés en présence d'un événement unique, qui peut être facilement isolé dans le temps. En présence d'un état de choses durable, non encore révolu lors du changement de législation, le nouveau droit est en règle générale applicable, sauf disposition transitoire contraire (rétroactivité impropre). Il n'y a pas, dans ce cas, de rétroactivité proprement dite, en principe inadmissible (ATF 123 V 135 consid. 2b, 122 V 408 consid. 3b/aa, 121 V 100 consid. 1a; SVR 1998 AIV n° 13 p. 39 consid. 2a; Moor, op. cit., p. 173; G. Müller, in : Commentaire de la Constitution fédérale, art. 4 n° 74; Grisel, Traité de droit administratif, p. 149 sv.; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5e éd., vol. I no 16 B III; Kölz, Intertemporales Verwaltungsrecht, RDS 1983 II, p. 167 sv.). Nel caso concreto sotto l'egida della vecchia LAF, ossia fino al 31 dicembre 2002, al ricorrente è stato erogato l'assegno ordinario, oltre che per sua figlia _____ (18.10.1994), nata dal matrimonio con _____, anche per la figlia della moglie, _____ (18.2.1984). Dal 1° gennaio 2003, con l'entrata in vigore della nuova LAF, l'assegno di formazione per _____ è stato soppresso. L'assicurato sostiene di averne ancora diritto. Il TCA constata che non ci troviamo tuttavia confrontati con un avvenimento unico, bensì con uno stato di fatto duraturo non ancora concluso al momento dell'entrata in vigore della nuova LAF che ha modificato l'art. 3 cpv. 1 LAF e del relativo Regolamento che ha abrogato l'art. 8 Reg. LAF. La nuova LAF non contempla inoltre una norma di diritto transitorio che prevede l'applicazione del diritto previgente alle fattispecie durature sorte prima dell'entrata in vigore della medesima e che continuano a esplicare effetti anche successivamente al nuovo diritto (l'art. 74 cpv. 1 LAF infatti enuncia unicamente che il diritto previgente si applica alle vertenze sorte prima dell'entrata in vigore della legge). Infine va segnalato il principio, applicabile per analogia anche nell'ambito degli assegni di famiglia di diritto cantonale, secondo cui nel diritto federale delle assicurazioni sociali non sussiste un diritto acquisito, e quindi un diritto inalienabile, a una prestazione o all'importo di questa, a meno che la legge lo preveda espressamente (cfr. SVR 2003 IV Nr. 33; DTF 124 V 271). In particolare un diritto acquisito a una rendita corrente di pari importo dopo una modifica legislativa esiste solo se la normativa in questione contempla una simile garanzia (cfr. DTF 112 V 395; DTF 108 V 119 consid. 5). Nessun disposto della v.LAF, né della nuova prevede che gli assicurati che sono al beneficio di assegni di famiglia fruiscono di diritti inalienabili, per cui non sussiste un diritto acquisito alle prestazioni erogate sulla base della v.LAF. A decorrere dal 1° gennaio 2003, ai casi in cui, come nell'evenienza concreta, venivano già erogati in precedenza degli assegni di famiglia, per valutare se, per il periodo posteriore a tale data, doveva essere o meno ancora riconosciuto il diritto agli assegni devono, quindi, essere applicate le norme della nuova LAF e del relativo Regolamento (retroattività impropria): ora, come visto (cfr. consid. 2.1.), il nuovo art. 3 LAF non riconosce più il diritto all'assegno per il figlio del coniuge. 2.3. Nel suo ricorso l'assicurato ritiene arbitraria la decisione emessa dalla Cassa di compensazione AVS _____ il 24 settembre 2003, con la quale gli è stato negato, a far tempo dal 1° gennaio 2003, l'assegno di base per la figlia della moglie, non essendone il padre biologico (cfr. consid. 1.1.; doc. _). Essa discriminerebbe senza ragione questo tipo di famiglie ricostituite, dove il genitore biologico è assente dalla

vita del figlio (cfr. consid. 1.2.; doc. _). Il TCA è dunque chiamato a esaminare se la norma della LAF, puntualmente applicata dalla Cassa, è conforme alla Costituzione federale. L'art. 73 cpv. 2 Cost. del Cantone Ticino del 14 dicembre 1997, in vigore dal 1° gennaio 1998, prevede del resto che i Tribunali non possono applicare norme cantonali contrarie al diritto federale o alla Costituzione cantonale. Secondo l'art. 8 cpv. 1 della Costituzione federale, in vigore dal 1° gennaio 2000: " tutti sono uguali davanti alla legge". Il cpv. 2 dell'art. 8 precisa invece che: " Nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche." L'art. 7 cpv. 1 della Costituzione del Cantone Ticino enuncia: " Nessuno deve subire svantaggio o trarre privilegio per motivi di origine, razza, posizione sociale, convinzione religiosa, filosofica, politica o stato di salute." L'art. 7 Cost. cant. non contiene comunque più garanzie per il cittadino rispetto all'art. 8 Cost. fed. (cfr. Messaggio concernente la revisione totale della Costituzione cantonale del 4 luglio 1830 del 20 dicembre 1994, N. 4341, p.to II ad art. 7). Secondo costante giurisprudenza, il principio dell'uguaglianza ancorato nell'art. 8 Cost.fed. vincola il legislatore cantonale e comunale. Sotto questo profilo violano l'art. 8 Cost.fed. - oltre agli atti legislativi che non hanno un motivo serio o oggettivo, o che appaiono privi di senso o scopo - quelli che fanno delle distinzioni inammissibili, che non trovano cioè alcuna corrispondenza nelle diversità della fattispecie che la disciplina normativa vuole regolare, e quelli che - all'opposto - omettono di fare delle distinzioni, laddove la diversità delle circostanze da sottoporre alla norma impone, invece, di distinguere e che danno luogo quindi a una parificazione inammissibile (DTF 124 V 163; DTF 111 Ia 326 consid. 6; 109 Ia 327 consid. 4; 108 II 114 consid. 2b; 107 Ib 182 consid. 5a, 301; 100 Ia 75/76 consid. 4b). Per ammettere una violazione dell'art. 8 Cost., occorre tuttavia che la distinzione fatta dal legislatore appaia insostenibile, rispettivamente, nel caso inverso, che appaia insostenibile il rifiuto di distinguere: tra questi due estremi l'art. 8 Cost. lascia infatti al legislatore cantonale e comunale una notevole libertà, che gli consente ora di porre l'accento su tratti e su elementi comuni di due fattispecie, per trattarle alla stessa maniera, ora di dare peso invece agli elementi che le distinguono per sottoporle a un regime differenziato (cfr. STCA del 4 giugno 1998 nella causa S., 39.1998.18; RDAT II-1998 pag. 28 seg.; RDAT II-1999 pag. 155 seg.; STF 19.11.1986 in causa C.L.P., non pubblicata; STCA 3.1.1994 nella causa L.G.; J.L. Duc - P.Y. Greber, "La portée de l'article 4 de la Constitution fédérale en droit de la sécurité sociale" in RDS 1992 II 473 seg. (573-576)). In una sentenza del 12 novembre 1996 pubblicata in DTF 122 I 343 e in RAMI 1997 pag. 15 seg., il Tribunale federale ha inoltre ricordato che: " Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten verschieden beantwortet werden je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots der Gestaltungsfreiheit (BGE 121 I 102 E. 4a S. 104, mit Hinweisen)." (RAMI 1997 pag. 22-23 = DTF 122 I 349) In una sentenza del 30 ottobre 1997 pubblicata in S.J. 1998 pag. 473 seg. il TF ha ancora precisato: " Les recourants invoquent l'art. 4 Cst. Ils se plaignent de violations des principes de interdiction de l'arbitraire et de l'égalité de traitement. Les principes susmentionnés déduits de l'art. 4 Cst. sont étroitement liés. Un arrêté de portée générale est arbitraire lorsqu'il ne repose pas sur des motifs sérieux et objectifs ou n'a ni sens ni but. Il viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à

réglementer ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 123 II 16 consid. 6a p. 26 et la jurisprudence citée). L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (Danielle Yersin, L'égalité de traitement en droit fiscal, RDS 1992, vol. II p. 145 ss, n. 44, p. 178)." (pag. 476-477). Il Tribunale federale in una sentenza dell'11 luglio 2003 nella causa X., pubblicata in DTF 129 I 265, in cui ha sancito l'incostituzionalità di una regolamentazione cantonale che attribuiva al padre il diritto al pagamento degli assegni familiari per i figli in caso di diritti concorrenti di coniugi esercitanti un'attività lucrativa, ha osservato: "(...) 3.2 Auch wenn dem Gesetzgeber bei der Verfolgung gesetzgebungspolitischer Ziele und der dazu eingesetzten Mittel ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht (BGE 124 I 297 E. 3b S. 299 ; 121 I 102 E. 4a S. 104 ; 110 Ia 7 E. 2b S. 13 f.), verletzt ein Erlass das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich-bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht (BGE 129 I 1 E. 3 Ingress S. 3 ; 124 I 297 E. 3b S. 299 ; 123 II 16 E. 6a S. 26). (...)" (DTF129 I 265 consid. 3.2.) Su questo tema si ricorda l'art. 11 cpv. 2 lett. c) del Messaggio del Consiglio di Stato relativo alla prima revisione della legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2001 che, riguardo alla titolarità dell'assegno ordinario, prevedeva che "ha diritto in via prioritaria, nel caso in cui entrambi i genitori coabitano con il figlio e a parità di grado di occupazione, il padre", poi corretto dal Gran Consiglio, che ha seguito il Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze (cfr. Rapporto dell'11 giugno 2002, pag. 4, 5,26) e ha introdotto un nuovo art. 11 cpv. 2 lett. b) del seguente tenore: " Ha diritto in via prioritaria: (...) b) se entrambi i genitori coabitano con il figlio, il genitore da essi designato". In una sentenza del 25 febbraio 2003 nella causa H., T., eredi di W. (C290/00), pubblicata in DTF 129 V 327, il TFA, decidendo che nella misura in cui subordina all'esercizio di una attività soggetta a contribuzione dopo il pensionamento l'adempimento del periodo di contribuzione delle persone che, optando per una prestazione di vecchiaia della previdenza professionale anziché per una prestazione di uscita, si sono fatte pensionare volontariamente e anticipatamente, l'art. 12 OADI è conforme alla legge e alla Costituzione, ha precisato: "(...) Die vom Bundesrat verordnete Regelung verstösst allerdings dann gegen das in Art. 9 BV verankerte Willkürverbot, wenn sie sich nicht auf ernsthafte Gründe stützen lässt odere sinn- oder zwecklos ist, bzw. gegen das in Art. 8 Abs. 1 BV festgeschriebene Gebot der rechtsgleichen Behandlung, wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die sich ein vernünftiger Grund nicht finden lässt, oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten berücksichtigt werden sollen (BGE 128 II 40 Erw. 3b, 252 Erw. 3.3, 128 IV 180 Erw. 2.1, 128 V 98 Erw. 5a, 105 Erw. 6a, je mit Hinweisen; RKUV 2002 Nr. KV 196 S. 11 Erw. 3c/aa mit Hinweisen; zur Anwendbarkeit der am 1. Januar 2000 in Kraft getretenen neuen Bundesverfassung in vor diesem Zeitpunkt erlassene Verfügungen betreffenden Verfahren BGE 126 V 71 Erw. 4a mit Hinweis). (...) 4.5 Es stellt sich indessen die Frage, ob die in Art. 12AVIV erfolgte Umschreibung des von dieser speziellen Regelung betroffenen

Personenkreises gegen das Gleichbehandlungsgebot oder das Willkürverbot und damit gegen die Bundesverfassung verstösst. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass die Differenzierung zwischen verschiedenen Gruppen vorzeitig Pensionierter im Grundsatz nicht zu beanstanden ist. Vielmehr ist sie - abgesehen davon, dass das Gleichbehandlungsprinzip auch gebietet, in den relevanten Punkten Ungleiches ungleich zu behandeln (BGE 129 V 111 Erw. 1.2.2, 127 I 192 Erw. 5 Ingress, 209 Erw. 3f/aa, 125 I 4 Erw. 2b/aa, 178 Erw. 6b) - durch den Art. 13 Abs. 3 AVIG zugrunde liegenden Zweck der Sicherung der Vermittlungsfähigkeit (vgl. BGE 126 V 397 Erw. 3b/bb) und die Botschaft, wonach diese Delegationsnorm die Rechtsgrundlage dafür bildet, dass "unter Umständen" auf dem Verordnungsweg für vorzeitig Pensionierte strengere Anforderungen an die vorgängige Beitragspflicht gestellt werden können (BB1 1980 III 563), vorgezeichnet. Dabei ist eine Unterscheidung nach dem Grund der vorzeitigen Pensionierung sinnvoll. Sie ist im Übrigen schon in der Delegationsnorm angelegt, nachdem der Gesetzgeber, wie die zitierten Materialien zeigen, davon ausgegangen ist, dass sich die Frage, ob der gleichzeitige Bezug von Altersleistungen der beruflichen Vorsorge und Arbeitslosenentschädigung gerechtfertigt ist, für einen bestimmten Personenkreis nicht nach der Höhe der Leistungen beurteilt. (...)" (DTF 129 V 330; 332-333 consid. 4.1. e 4.5.)

Infine in una sentenza del 27 novembre 2003 nella causa N. (B 40/03), pubblicata in DTF 130 V 18, l'Alta Corte ha osservato: "(...) 5.2 Selon la jurisprudence déduite de l' art. 8 Cst . (art. 4 al. 1 aCst.), le règlement d'une institution de prévoyance viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (cf. ATF 127 V 255 sv. consid. 3b, 126 V 52 sv. consid. 3b). (...)" (DTF 130 V 31 consid. 5.2.)

2.4. Nel Messaggio relativo alla prima revisione della legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2001 il Consiglio di Stato ha così illustrato le ragioni della modifica di legge: " Per l'attuale art. 3 cpv. 1 LAF l'assegno di famiglia è riconosciuto altresì per il "figlio del coniuge". Da un'analisi storica si rileva che la titolarità del diritto ad un assegno familiare per il "figlio del coniuge" era già nota dalle precedenti legislazioni sugli assegni di famiglia. La Legge cantonale sugli assegni familiari ai salariati del 22 luglio 1953 considerava quali figli che davano diritto alla prestazione soltanto "i figli legittimi, naturali, adottivi, a condizione che il salariato provveda totalmente o almeno in parte preponderante al loro mantenimento" (art. 7 cpv. 1 LAF del 1953); il relativo regolamento di applicazione istituiva invece una vera titolarità del diritto per il "figlio del coniuge"; recitava l'art. 7 di tale regolamento: "Sono parificati ai figli di cui all'art. 7 della LAF, i figli del coniuge, o altri minorenni, a condizione che l'avente diritto all'assegno provveda totalmente o almeno in parte preponderante al mantenimento". Nel Messaggio del Consiglio di Stato relativo alla Legge sugli assegni familiari del 24 settembre 1959 il diritto agli assegni per il "figlio del coniuge" era contemplato all'art. 12 cpv. 1 ed ammesso a condizione che il nuovo coniuge salariato provvedesse, in modo preponderante, al mantenimento. Nella versione rivista da parte della Commissione del Gran Consiglio, la disposizione era stata trasportata all'art. 14 cpv. 1, con una formulazione leggermente diversa, e meglio: "Sono equiparati ai figli quelli del coniuge e così pure gli altri minorenni, quando il salariato provvede in modo regolare e preponderante al loro sostentamento". In occasione della seduta conclusiva del 24 settembre 1959, il Parlamento cantonale aveva approvato senza commenti il testo dell'art. 14 cpv. 1 proposto dalla Commissione speciale

del Gran Consiglio. Venne inoltre approvato, senza modifiche o commenti, l'art. 15 LAF, che prevedeva una sorta di "sostituzione dell'avente diritto", in caso di decesso del padre e della madre (art. 15 cpv. 2), nel caso in cui l'avente diritto all'assegno fosse stato permanentemente inabile al lavoro in misura superiore al 50% (art. 15 cpv. 5) e, infine, qualora il padre, la madre vedova, divorziata, separata o nubile cui incombeva l'onere di mantenimento (in sostanza, quello che sarebbe stato prioritariamente il titolare del diritto) non avessero avuto la qualità di salariato (art. 15 cpv. 6); in tutti i casi il riconoscimento del diritto era subordinato al fatto che il nuovo avente diritto avesse provveduto in modo regolare e preponderante al mantenimento del minorenne che dava diritto alla prestazione. L'art. 14 cpv. 1 della LAF 1959 subì una modifica redazionale il 20 dicembre 1977, contestualmente all'entrata in vigore del nuovo diritto di filiazione: in effetti nel testo in vigore fino al 31 dicembre 1997 il riferimento esplicito al "figlio del coniuge" non si ritrova più; la titolarità del diritto per il "figlio del coniuge" era quindi determinata conformemente alle norme generali di cui al succitato art. 15. Nell'attuale legislazione, il diritto all'assegno per il "figlio del coniuge" non pone più la specifica condizione del mantenimento regolare e preponderante; in virtù dell'attuale art. 8 Reg. LAF il nuovo coniuge può essere titolare del diritto se è salariato, se vive (cioè coabita) con il "figliastro" e se (entrambi) i genitori non sono salariati. Sull'importo dell'assegno è applicabile il principio generale sancito dall'attuale art. 18 cpv. 1 LAF, per il quale l'importo dell'assegno è rapportato al suo grado di occupazione. In sostanza, il nuovo coniuge - anche nella legge attuale - subentra quale "sostituto" dei genitori, allorquando a questi non può essere conferita la titolarità del diritto perché nessuno dei due è salariato; come detto sopra, da parte del nuovo coniuge non viene però (più) richiesto che egli provveda in modo regolare e preponderante al mantenimento del suo "figliastro". Questo Consiglio di Stato propone di abrogare la titolarità del diritto agli assegni ordinari per il "figlio del coniuge". Questa titolarità del diritto ha creato diverse difficoltà di tipo amministrativo: in effetti, visto che la titolarità del diritto al nuovo coniuge può essere conferita soltanto a condizione che i due genitori - che sono i prioritari potenziali titolari del diritto - non siano (entrambi) salariati, non è sempre facile determinarne lo statuto professionale. In effetti, allorquando uno dei due genitori si è reso irreperibile e, quindi, non se ne conosce la professione (addirittura, in taluni casi, nemmeno il luogo di residenza), per la competente Cassa per gli assegni familiari diviene impossibile procedere al riconoscimento del diritto al nuovo coniuge senza incorrere in un eventuale arbitrio. In secondo luogo, siamo del parere che il fatto di mantenere la titolarità del diritto al nuovo coniuge avrebbe implicato di dover conferire la titolarità del diritto anche al nuovo partner convivente (non coniugato): ciò che avrebbe creato ulteriori difficoltà di tipo amministrativo nell'accertamento del diritto. Ci si è d'altronde chiesti se non fosse stato possibile conferire la titolarità del diritto in via prioritaria al nuovo coniuge e non ai genitori, risp. al genitore al quale il figlio non è stato affidato; questo Consiglio di Stato è però arrivato alla conclusione che una tale soluzione non fosse concepibile, perché è ai genitori (e non al nuovo coniuge) che incombe, in via prioritaria, l'onere di mantenimento dei figli ed è quindi più corretto che il diritto agli assegni ordinari competa loro in via prioritaria; né si sarebbe potuto pensare di reintrodurre il concetto del mantenimento regolare e preponderante conosciuto dalla precedente legislazione sugli assegni familiari, che avrebbe ancora aumentato il carico amministrativo per le Casse per gli assegni familiari chiamate ad autorizzare il riconoscimento del diritto alla prestazione. Va infine detto che le Casse professionali per gli assegni familiari che sono state consultate in occasione della procedura di consultazione non hanno sollevato obiezioni in merito alla proposta

abrogazione della titolarità del diritto per il "figlio del coniuge". Si propone di modificare l'attuale art. 3 LAF nel senso sopra descritto. Sarà, conseguentemente, da abrogare la relativa norma del regolamento di applicazione (art. 8 Reg. LAF)." (cfr. Messaggio citato p.to 4.2.1) Il tema che qui ci occupa è stato oggetto di un'interrogazione parlamentare del 26 marzo 2003 formulata dal granconsigliere _____, alla quale il Consiglio di Stato, il 1° luglio 2003, ha così risposto: " con la sua interrogazione del 26 marzo 2003 chiede di ripristinare il diritto all'assegno di base e per giovani in formazione o giovani invalidi anche per il figlio del coniuge, proponendo al Consiglio di Stato di ripristinare il vecchio articolo 8 del regolamento della legge sugli assegni di famiglia. Le rispondiamo che il regolamento è stato modificato a seguito dell'adeguamento dell'art. 3 della legge sugli assegni di famiglia. La nuova versione, votata dal Gran Consiglio il 26 giugno 2002, ed entrata in vigore il 1. gennaio 2003, non riconosce più il diritto agli assegni per il figlio del coniuge. Il messaggio 5189 del Consiglio di Stato del 18 dicembre 2001, riguardante la prima revisione della legge sugli assegni di famiglia, indicava al punto 4.2.1 (figlio del coniuge), in modo dettagliato ed esaustivo i motivi che hanno reso necessario questo adeguamento. Ripercorriamo queste considerazioni. Il precedente art. 3 cpv. 1 LAF riconosceva l'assegno di famiglia anche per il figlio del coniuge. Tra l'altro, il diritto all'assegno familiare per il figlio del coniuge era già riconosciuto dalle precedenti legislazioni sugli assegni di famiglia. In questo senso, la legge cantonale sugli assegni familiari ai salariati del 22 luglio 1953 considerava quali figli che davano diritto alla prestazione soltanto "i figli legittimi, naturali, adottivi, a condizione che il salariato provveda totalmente o almeno in parte preponderante al loro mantenimento" (art. 7 cpv. 1 LAF del 1953); il relativo regolamento di applicazione istituiva invece una vera titolarità del diritto per il figlio del coniuge; recitava l'art. 7 del regolamento: "Sono parificati ai figli di cui all'art. 7 della LAF, i figli del coniuge, o altri minorenni, a condizione che l'avente diritto all'assegno provveda totalmente o almeno in parte preponderante al mantenimento". Nel messaggio del Consiglio di Stato relativo alla legge sugli assegni familiari del 24 settembre 1959 il diritto agli assegni per il figlio del coniuge era contemplato all'art. 12 cpv. 1 ed ammesso a condizione che il nuovo coniuge salariato provvedesse, in modo preponderante, al mantenimento. Nella versione rivista da parte della Commissione del Gran Consiglio, la disposizione era stata trasportata all'art. 14 cpv. 1, con una formulazione leggermente diversa, e meglio: "Sono equiparati ai figli quelli del coniuge e così pure gli altri minorenni, quando il salariato provvede in modo regolare e preponderante al loro sostentamento". Il riconoscimento del diritto era in ogni modo subordinato al fatto che il nuovo avente diritto avesse provveduto in modo regolare e preponderante al mantenimento del minorenne che dava diritto alla prestazione. Con la legge dell'11 giugno 1996, il diritto all'assegno per il figlio del coniuge non pone più la specifica condizione del mantenimento regolare e preponderante; in virtù del precedente art. 8 del regolamento di applicazione della legge sugli assegni di famiglia il nuovo coniuge può essere titolare del diritto se è salariato, se vive (cioè coabita) con il "figliastro" e se (entrambi) i genitori non sono salariati. L'importo dell'assegno è definito dal principio generale sancito dall'art. 18 cpv. 1 LAF, per il quale l'importo è commisurato al grado di occupazione. In sostanza, il nuovo coniuge – in virtù della legge precedente – subentrava quale "sostituto" dei genitori, allorché a questi non poteva essere conferita la titolarità del diritto perché nessuno dei due era salariato. Al nuovo coniuge non veniva, come in passato, richiesto che egli provvedesse in modo regolare e preponderante al mantenimento del suo "figliastro". Il Consiglio di Stato ha proposto, con la prima revisione della LAF, di abrogare la titolarità del diritto agli assegni ordinari per il figlio del coniuge. Il Gran

Consiglio, su proposta della Commissione della gestione e delle finanze, ha accettato la proposta. Questa titolarità del diritto ha creato diverse difficoltà di tipo amministrativo. Non era facile determinare lo statuto professionale (salarinato o meno), perché la titolarità del diritto al nuovo coniuge poteva essere conferita soltanto a condizione che i due genitori non fossero entrambi salariati. Se uno dei due genitori si rendeva irreperibile e non se ne conosceva la professione (addirittura, in taluni casi, nemmeno il luogo di residenza), per la competente cassa per gli assegni familiari diventava impossibile riconoscere il diritto al nuovo coniuge senza incorrere in un eventuale arbitrio. Il mantenimento della titolarità del diritto al nuovo coniuge avrebbe poi implicato di dover conferire la titolarità del diritto anche al nuovo partner convivente (non coniugato); ciò avrebbe creato ulteriori difficoltà di tipo amministrativo nell'accertamento del diritto. Ci si è d'altronde chiesti se non fosse stato possibile conferire la titolarità del diritto in via prioritaria al nuovo coniuge e non ai genitori, rispettivamente al genitore al quale il figlio non è stato affidato. Il Consiglio di Stato, con il messaggio del 18 dicembre 2001, è però arrivato alla conclusione che questa soluzione non fosse concepibile, perché è ai genitori (e non al nuovo coniuge) che incombe, in via prioritaria, l'onere di mantenimento dei figli secondo il diritto civile; è quindi più corretto che il diritto agli assegni ordinari spetti loro in via prioritaria. Né si sarebbe potuto reintrodurre il concetto del mantenimento regolare e preponderante conosciuto dalla precedente legislazione sugli assegni familiari, che avrebbe ancora aumentato il carico amministrativo per le casse per gli assegni familiari chiamate ad autorizzare il riconoscimento del diritto alla prestazione. Preso atto dell'organizzazione in materia e considerato che la modifica del regolamento della legge sugli assegni di famiglia discende dal cambiamento della legge approvata dal Gran Consiglio, il Consiglio di Stato non può aderire alla richiesta dell'interpellante intesa a ripristinare il vecchio articolo del regolamento." (cfr. Risoluzione del CdS N. 2933) In data 23 giugno 2003 il medesimo deputato ha inoltrato un'iniziativa parlamentare del seguente tenore: " Modifica dell'art. 3 della legge sugli assegni di famiglia (eliminare la penalizzazione illogica per alcune famiglie ricostituite) L'assegno di famiglia è una prestazione sociale in denaro a sostegno degli oneri del figlio e degli oneri familiari (vedi art. 1 della legge). Ora, il Consiglio di Stato in data 17 dicembre 2002 ha proceduto alla modifica dell'art. 8 del regolamento legge assegni di famiglia, che aveva il seguente tenore: "Se il figlio coabita con uno dei suoi genitori e con il coniuge di questo, è titolare del diritto all'assegno quest'ultimo se, cumulativamente: a) è salariato; b) i genitori non sono salariati." L'abolizione di questa norma deriva a sua volta da una modifica dell'impostazione della legge assegni di famiglia, passata inosservata nel dibattito parlamentare, ed ha comportato a decorrere dal 1° gennaio 2003 la perdita del diritto all'assegno di base e per giovani in formazione o invalidi per alcune famiglie ricostituite, il che costituisce certamente una discriminazione illogica. Segnaliamo due esempi recenti di cui abbiamo avuto conoscenza. Caso 1: famiglia ricostituita formata da marito e moglie entrambi stranieri. La signora ha un figlio dal precedente marito defunto, che era cittadino colombiano. L'attuale marito, pur provvedendo economicamente al sostentamento della moglie e del figlio di primo letto della moglie, dal 1° gennaio 2003 ha perso il diritto all'assegno di famiglia; la moglie lavora come dipendente al 20% e pertanto la famiglia riceve un assegno figlio al 20%. Caso 2: famiglia ricostituita formata da un ticinese e da una cittadina divorziata sudamericana con due figli di primo letto, la quale non riceve alimenti dall'ex marito, nullatenente residente in Brasile. Il cittadino ticinese lavora al 100% quale dipendente e sostiene economicamente la famiglia, ma dal 1° gennaio 2003 ha perso il diritto agli assegni figli; la moglie casalinga non ha

diritto agli assegni figli. La famiglia non percepisce più alcun assegno figlio. Con la presente iniziativa parlamentare si chiede quindi di porre rimedio a questa incongruenza con la completazione dell'art. 3 della legge sugli assegni di famiglia con un nuovo capoverso: "Nei casi di famiglie ricostituite, è pure titolare del diritto all'assegno il coniuge del genitore del figlio che coabita con loro, se, cumulativamente: a) il coniuge è salariato; b) i genitori del figlio non sono salariati a tempo pieno. La presente modifica entra in vigore con effetto retroattivo al 1.1.2003." L'iniziativa parlamentare non è ancora stata evasa dal Gran Consiglio. Davanti al TCA l'avv. _____ ha esposto quanto segue in merito alla modifica legislativa: "La teste conferma di essere stata una delle persone che ha preparato la revisione della LAF. Per quanto concerne la Cassa cantonale, la modifica di legge ha comportato la soppressione dell'assegno per circa 120 famiglie. Per le altre casse non ho dei dati. Su questo argomento dopo l'entrata in vigore della legge vi è stata un'interrogazione del 6 marzo 2003, a cui il Cds ha risposto il 1 luglio 2003. Vi è poi stata una iniziativa parlamentare elaborata il 23 giugno 2003. Questa iniziativa è stata trasmessa alla Commissione della Gestione, la quale deve rispondere entro 18 mesi, ritenuto che il CdS non ha preso posizione. Il termine scade il 22.12.2004. Posso riferire che il 20 gennaio 2004 io e l'avv. _____ siamo stati sentiti dalla Commissione della Gestione, che deve evadere diverse iniziative in questo settore e che intende farlo il più presto possibile. Il relatore della Commissione è il sig. _____. Nel corso dell'incontro è stato anche chiesto quando deciderà il Tribunale e io ho risposto che non lo so, ma che il Tribunale evade queste cose abbastanza in fretta. La proposta di abrogare questa titolarità è scaturita all'interno di uno dei due gruppi di lavoro che hanno preparato la revisione della LAF (quello dedicato agli assegni ordinari) e nel quale erano rappresentate talune casse professionali. E' in quel contesto che è nata l'idea per una serie di motivi. Innanzitutto nell'ambito dell'attuale funzionamento di

E. 34

casse professionali più una (la cassa cantonale) e visto che le informazioni non sono in rete, considerato che l'assegno alla famiglia ricomposta, poteva essere accordato solo se i genitori naturali non erano salariati entrambi, vi era il rischio concreto di doppio versamento. Questa norma creava inoltre difficoltà amministrative nel determinare se il padre o la madre naturale era o no salariato. Vi erano delle persone che non erano più neanche in condizione di indicare dove questa persona viveva (ad esempio vi erano delle madri che non sapevano neanche più dove viveva il padre naturale, con il grosso rischio di un doppio versamento se per esempio fosse stato salariato in un altro Cantone). Se si fosse mantenuto questo sistema, si sarebbe dovuto seriamente pensare di estendere la titolarità del diritto anche ai partner conviventi visto che la LAF è neutra dal modello di relazione domestica. A domanda del giudice delegato la teste precisa che se nel vecchio sistema il padre naturale era indipendente con magari un reddito estremamente elevato e la madre era casalinga, il nuovo marito della madre beneficiava dell'assegno. Nell'esame della soluzione da dare al problema, si è anche ipotizzato di attribuire la titolarità del diritto al nuovo coniuge. La risposta è stata negativa in quanto titolare del diritto è e deve restare il genitore naturale. La seconda ipotesi che abbiamo esaminato è stata quella di reintrodurre il concetto di onere di mantenimento preponderante in vigore nella legge del 1959. La si è esclusa perché avrebbe comportato problemi di accertamento ancora più grossi. L'avv. _____ consegna copia della lettera del 19.1.2001 con la quale le Casse sono state invitate a prendere posizione sulla prospettata riforma. Il giudice delegato chiede all'avv. _____ se prima di questa riforma sono state esaminate le scelte operate dagli altri

Cantoni su questo punto. La risposta è negativa. Il giudice delegato chiede all'avv. _____ cosa pensa della situazione nella quale uno dei due genitori naturali è deceduto. La teste risponde che in questo caso deve intervenire l'AVS. Il giudice delegato chiede all'avv. _____ cosa pensa della situazione nella quale il padre o la madre naturale non fa fronte al proprio compito di mantenimento. La teste risponde che effettivamente esiste una norma del CCS secondo il quale il coniuge deve prestare assistenza al figliastro. Riconosce che la legge non è soddisfacente su tutti i punti, anche perché è spesso il frutto di un compromesso. Il sig. _____ chiede alla teste se questo problema del doppio versamento è effettivo o è solo ipotetico. La teste risponde che alcuni casi sono stati riscontrati ma che ulteriori informazioni vanno chieste semmai alla sig.ra _____, nuova _____ del settore assegni di famiglia. Il giudice delegato assegna un termine di 10 giorni alla teste, quale responsabile del Servizio giuridico dell'IAS, per farci pervenire indicazioni precise su questo punto, senza fare riferimento a nominativi. Entro lo stesso termine di 10 giorni, il sig. _____ è invitato a fare lo stesso in relazione alla sua Cassa. Riguardo al problema dello scambio di informazioni come per esempio regolato nella LPGA, rispondendo al giudice delegato la teste precisa che la nuova Laps non si applica agli assegni ordinari." (Doc. _) Inoltre con scritto del 5 febbraio 2004 l'avv. _____ ha precisato: "(...) che alla domanda dell'avv. _____, riportata a pag. 2 del verbale 26 gennaio 2004, ebbi in realtà a rispondere che, in effetti, fattispecie di doppio versamento vennero riscontrate da parte della nostra Cassa, precisai però di non poter dire se questi fossero riferiti alla specifica casistica di cui alla causa in oggetto (figlio del coniuge). Quanto trascritto sul succitato verbale non è, quindi, relativamente a questo punto, del tutto completo." (Doc. _) Per costante giurisprudenza federale i Cantoni, fino a quando la Confederazione non avrà fatto uso della competenza attribuitale dall'art. 116 cpv. 2 e 4 Cost. fed. (corrispondente all'art. 34 quinquies cpv. 2 v. Cost. fed.), godono della massima libertà nell'organizzazione dei loro regimi di assegni familiari (cfr. STCA del 4 giugno 1998 nella causa E., 39.1998.17). A proposito della libertà di cui fruiscono i cantoni nell'organizzazione dei loro regimi di assegni familiari, il Tribunale federale in una sentenza del 22 gennaio 1988 pubblicata in DTF 114 Ia 1 seg. ha, in particolare, sottolineato che: " auch bei der Ausgestaltung ihrer Familienzulagenordnung steht ihnen weitgehende Freiheit zu, u.a. was die Abgrenzung der zulagenberechtigten Arbeitnehmer und der Kinder betrifft, für welche sie gesetzlich den Zulagenanspruch haben. So ist keineswegs ausgeschlossen, dass für im Ausland wohnende Kinder generell oder auch ausländischen Arbeitnehmern Zulagen nur nach besonderen Bestimmungen gewährt werden. (...) Gerade auf dem Gebiet der Sozialversicherung muss bei der autonomen Rechtsetzung den Kantonen unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit ein grosser Spielraum zugebilligt werden, indem u.a. die Leistungsberechtigten in Kategorien oder Gruppen zusammengefasst schematisch behandelt werden (MAURER, a.a. O., S. 152). Eine ganze Anzahl von Kantonen haben den Anspruch (von Ausländern) auf Kinderzulagen für im Ausland wohnende Kinder abweichend von demjenigen für in der Schweiz wohnende Kinder geordnet (Kantonale Gesetze über Familienzulagen, herausgegeben vom Bundesamt für Sozialversicherung: Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnungen, S. 6 und Tabelle 2 im Anhang S. 15). Die Verschiedenartigkeit der Verhältnisse kann dies durchaus rechtfertigen" (cfr. DTF 114 Ia 3-4). Questo principio è stato confermato in una sentenza del 22 febbraio 1991 pubblicata in DTF 117 Ia pag. 87 seg., in cui il TF si è così espresso: " Abgesehen davon muss aber den Kantonen, wo sie ihre autonome Gesetzgebungskompetenz wahrnehmen, ein grosser Gestaltungsspielraum zugebilligt werden - auch unter dem Gesichtspunkt der

Rechtsgleichheit. So können auf dem Gebiete der Sozialversicherung z. B. die Leistungsberechtigten in Kategorien oder Gruppen zusammengefasst schematisch behandelt werden (BGE 114 Ia 3/4 E. 4, mit Hinweis auf die Literatur). Auch vermögen nach der Rechtsprechung technische und praktische Gründe eine Ungleichbehandlung jedenfalls dann zu rechtfertigen, wenn dies nicht zu unbilligen Ergebnissen führt (BGE 107 V 206 E. 3b, mit Hinweisen). Das ist zu berücksichtigen, wenn - wie vorliegend im Fall des § 12 KAZG - eine kantonale Norm über die Ausrichtung von Ausbildungszulagen vorfrageweise auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen und dabei an den von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen zum Gleichbehandlungsgebot (Art. 4 Abs. 1 BV) zu messen ist." (DTF 117 Ia 100) I Cantoni beneficiano pertanto di un ampio margine quanto alla determinazione del titolare dell'assegno ordinario (di base o di formazione). A titolo esemplificativo, relativamente al conferimento o meno della titolarità degli assegni anche al nuovo coniuge di uno dei genitori, è utile segnalare che alcuni Cantoni considerano come figli anche i figli del coniuge dell'avente diritto. In questi Cantoni, dunque, anche il nuovo coniuge del genitore ha diritto, di principio, agli assegni. Delle norme specifiche regolano poi il concorso tra i molteplici aventi diritto fissando un ordine di priorità (cfr. art. 7 e 8 loi sur les allocations familiales del Canton Friburgo; art. 8 e 9 Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer del Canton Berna; § 5 e 6 Kinderzulagengesetz del Canton Basilea-Campagna; § 3bis e 4 Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer del Cantone Basilea-Città; § 8 e 12a Gesetz über die Familienzulagen del Canton Lucerna; art. 1 e 4 Kinderzulagengesetz del Canton San Gallo; § 5 e 10 Gesetz über die Kinder- und Ausbildungszulagen del Canton Turgovia). Nel Canton Vaud, invece, la titolarità del diritto all'assegno di famiglia del coniuge del genitore è espressamente connessa al concetto di onere di mantenimento. Più precisamente l'art. 14 cfr. 3 della Loi sur les allocations familiales prevede che il terzo che vive in comunione domestica con il genitore che ha la custodia del figlio può rivendicare l'assegno se non è dovuto ad altri e se questi contribuisce al mantenimento del bambino. Il Canton Neuchâtel, dal canto suo, ha stabilito che, se è salariato, il nuovo coniuge del genitore (che non esercita un'attività salariata) con il quale il figlio vive ha diritto all'assegno. Se né questo genitore, né il nuovo coniuge possono far valere il diritto all'assegno, tale diritto passa all'altro genitore che ha assunto un obbligo alimentare (cfr. art. 32 cpv. 2 Règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales et de maternité del Cantone Neuchâtel). Nel Canton Zugo, fino al 31 marzo 2003, il nuovo coniuge del genitore era escluso dalla titolarità degli assegni familiari. Infatti solo i figli propri di genitori sposati e non sposati e gli affiliati davano diritto a una tale prestazione (cfr. v. § 7 Gesetz über die Kinderzulagen del Canton Zugo in vigore fino al 31 marzo 2003). Dal 1° aprile 2003 anche il coniuge del genitore può richiedere gli assegni familiari per i figli di quest'ultimo, se ne ha la custodia (cfr. § 7 cpv. 2 Gesetz über die Kinderzulagen del Canton Zugo in vigore dal 1° aprile 2003). Nel Canton Grigioni, l'8 febbraio 2004, è stata approvata in votazione popolare la revisione della legge sugli assegni familiari. L'art. 5, che prevedeva che i figli che davano diritto agli assegni erano i figli di genitori sposati, non sposati, figli adottivi e affiliati, è stato modificato nel senso che le persone aventi diritto agli assegni li ricevono per i propri figli e per i figli adottivi, oltre che per altri figli al cui mantenimento provvedono in misura preponderante (cfr. Opuscolo informativo relativo alla votazione cantonale dell'8 febbraio 2004 pag. 7). Si è infatti ritenuto insoddisfacente che una concubina o un concubino, rispettivamente una matrigna o un patrigno, che collabora all'educazione dei figli e provvede al loro mantenimento non potesse richiedere assegni nemmeno se nessun altro poteva far valere un diritto (Opuscolo

informativo relativo alla votazione cantonale dell'8 febbraio 2004 pag. 4). In una sentenza dell'autorità cantonale di ricorso del Canton Zurigo nella causa S., del 24 febbraio 1992, è stato deciso che il patrigno che ha un obbligo di mantenimento ha diritto all'assegno familiare per il figliastro, anche se questi vive al di fuori della comunione domestica (cfr. Le Leggi cantonali sugli assegni familiari - La giurisprudenza delle autorità cantonali di ricorso durante gli anni dal 1989 al 1994, pag. 205). In una sentenza del 2 novembre 1998 nella causa S.B. la Commissione di ricorso AVS/AI del Canton Turgovia (citata in Leggi cantonali sugli assegni familiari - La giurisprudenza delle autorità cantonali di ricorso 1998, pag. 78) ha deciso che al nuovo coniuge di un'assicurata che aveva dei figli nati da una precedente relazione risiedenti all'estero, andava applicata la norma secondo cui beneficia del diritto all'assegno il genitore che può far valere l'assegno più elevato. Infatti, da un lato, la legge sugli assegni familiari del Cantone Turgovia assimila al proprio figlio, il figliastro. Dall'altro, a prescindere dalla validità secondo il diritto svizzero dell'adozione estera da parte del nuovo coniuge, il suo obbligo di mantenimento nei confronti dei figli della consorte discendeva dall'art. 278 cpv. 2 CCS. Il nuovo coniuge svolgeva un'attività a tempo pieno, mentre la moglie a tempo parziale, per cui egli avrebbe potuto far valere un assegno più elevato. Visto, tuttavia, che il nuovo coniuge aveva allegato che telefonicamente gli è stato confermato di non poter vantare alcuna pretesa per gli assegni, egli doveva nuovamente inoltrare alla Cassa assegni familiari del suo datore di lavoro la relativa domanda allegando la sentenza della commissione cantonale. Solo nel caso in cui effettivamente il marito non aveva diritto all'assegno, l'assegno avrebbe dovuto essere erogato alla moglie. Il Tribunale amministrativo - sezione assicurazioni sociali - del Canton Berna con sentenza del 22 marzo 1999 nella causa H.H. e D.K.H.-H. (KFZ 53807/16/98, citata in Leggi cantonali sugli assegni familiari - La giurisprudenza delle autorità cantonali di ricorso 1999, pag. 68) ha stabilito che non aveva diritto all'assegno familiare il nuovo coniuge, patrigno del figlio della consorte, benché lavorasse come dipendente al 100%, bensì la madre attiva quale salariata al 20%, in quanto essa aveva la custodia del figlio. Comunque alla madre doveva essere erogato un assegno intero, poiché andava tenuto conto anche del grado di impiego del patrigno. In quest'occasione il Tribunale ha così ritenuto che non dovesse essere esaminata la questione di sapere se anche il padre naturale poteva avere diritto all'assegno e se del caso il concorso fra la pretesa del padre e del patrigno. La legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura (RS 836.1), all'art. 9 cpv. 2 enuncia che sono considerati figli anche gli affiliati e i fratelli e sorelle dell'avente diritto agli assegni, che sono da questo mantenuti in misura preponderante. La normativa non fa quindi riferimento alcuno ai figli del coniuge. Tuttavia le direttive emesse dall'UFAS prevedono che danno diritto agli assegni familiari i figli di genitori sposati o non sposati, i figli adottati, i figli del coniuge, gli affiliati e i fratelli e sorelle dell'avente diritto se questi provvede in misura prevalente al loro mantenimento (cfr. Direttive UFAS relative agli assegni familiari nell'agricoltura - stato al 1° gennaio 2003 - n. 105). 2.5. Lo scopo degli assegni di famiglia, che non è mutato a seguito della revisione della LAF, è quello di permettere ai lavoratori salariati e "attivi nell'area territoriale/geografica circoscritta dall'art. 6 cpv. 1 LAF", di ottenere degli assegni che lo aiutino a coprire parzialmente il mantenimento dei propri figli (cfr. art. 1 cpv. 1 LAF: "l'assegno di famiglia è una prestazione sociale in denaro, a carattere integrativo ed a sostegno degli oneri del figlio e degli oneri familiari"). Come già ricordato dal TCA in un altro contesto, questo onere di mantenimento esiste ed è della medesima entità sia per coloro che coabitano con i propri figli che per coloro i cui figli abitano soltanto con l'altro genitore (cfr. STCA del 17 settembre 1998 nella causa C., 39.98.8 citata

in 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. 121 segg. (126)). La nozione di onere di mantenimento in virtù del diritto di famiglia si definisce in generale secondo le norme del Codice civile svizzero (cfr. DTF 100 V 50; SZS 2000 pag. 536). Secondo la costante giurisprudenza del TFA il diritto di famiglia è una premessa per il diritto delle assicurazioni sociali e dunque è preminente - ciò vale per i diversi ambiti del diritto privato -, ad eccezione del caso in cui esistano altri regolamenti (cfr. DTF 126 V 155; DTF 126 V 87-88; DTF 121 V 128; DTF 124 V 64; SZS 2000 pag. 536; D. Cattaneo, art. cit., RDAT I-2000 pag. 129). Per quanto concerne l'onere di mantenimento dei figli da parte dei genitori si deve, perciò, fare riferimento alle relative disposizioni del CCS (cfr. SZS 2000 pag. 536). L'obbligo di mantenimento di un figlio deve essere assunto in primo luogo dai genitori nel senso giuridico. Il mantenimento adeguato di un bambino discende dai suoi diritti fondamentali (P. Meier/M. Stettler, Droit civil VII/2, Les effets de la filiation, art. 270 a 327 CC, Friburgo 1998, n. 482 e 489). Per il diritto civile l'obbligo di mantenimento esiste allorché vi è tra genitore e figlio un vincolo di filiazione. Dal profilo giuridico tra la madre e il figlio il rapporto di filiazione sorge con la nascita. Fra il padre e il figlio, per contro, risulta dal matrimonio con la madre o è stabilito per riconoscimento o per sentenza del giudice o infine sorge con l'adozione (cfr. art. 252 CC). Il mantenimento è regolato, nei suoi principi e nelle sue modalità, dagli articoli 276 a 294 CC. L'art. 276 CC prevede: " I genitori devono provvedere al mantenimento del figlio, incluse le spese di educazione e formazione e delle misure prese a sua tutela. (cpv. 1) Il mantenimento consiste nella cura e nell'educazione, ovvero, se il figlio non è sotto la custodia dei genitori, in prestazioni pecuniarie. (cpv. 2) I genitori sono liberati dall'obbligo di mantenimento nella misura in cui si possa ragionevolmente pretendere che il figlio vi provveda da sé con il provento del suo lavoro o con altri mezzi." (cpv. 3) Nel caso in cui i genitori siano sposati, l'art. 278 cpv. 1 CCS stabilisce che: " Durante il matrimonio, i genitori sopportano le spese del mantenimento del figlio secondo le disposizioni del diritto matrimoniale." Ai sensi dell'art. 159 cpv. 3 CCS, relativo agli effetti del matrimonio in generale, i coniugi si devono reciproca assistenza e fedeltà. Secondo l'art. 163 CCS: " I coniugi provvedono in comune, ciascuno nella misura delle sue forze, al debito mantenimento della famiglia. (cpv. 1) Essi s'intendono sul loro contributo rispettivo, segnatamente circa le prestazioni pecuniarie, il governo della casa, la cura della prole o l'assistenza nella professione o nell'impresa dell'altro. (cpv. 2) In tale ambito, tengono conto dei bisogni dell'unione coniugale e della loro situazione personale. (cpv. 3)" Anche nel caso di famiglie ricostituite, relativamente all'onere di mantenimento del nuovo coniuge del genitore nei confronti dei figli di quest'ultimo, tornano applicabili gli art. 159 cpv. 3 e 163 CCS. Infatti dall'art. 163 CCS deriva l'obbligo generale di mantenimento della famiglia. La famiglia, ai sensi di questo disposto, comprende le persone nei confronti delle quali un coniuge ha un dovere legale di mantenimento, compresi i figli nati da una precedente unione, a condizione che questi vivano nella stessa comunione domestica. In questo caso, il loro sostentamento rientra nel mantenimento generale della famiglia al quale i coniugi devono provvedere in comune sulla base dell'art. 163 cpv. 1 CCS (cfr. STF del 24 ottobre 2000 nella causa B., 5P.182/2000 e dottrina ivi citata). Inoltre l'art. 278 cpv. 2 CCS, disposizione legale più specifica agli effetti della filiazione, stabilisce che: " I coniugi si devono vicendevolmente adeguata assistenza nell'adempimento dell'obbligo verso i figli nati prima del matrimonio." Questa norma concretizza, anche relativamente alla famiglia ricostituita, il dovere di assistenza reciproca fra coniugi (art. 159 cpv. 3 CCS) e il dovere di mantenimento comune (art. 162 CCS).

Tuttavia essa non crea una pretesa diretta al mantenimento del figliastro nei confronti del coniuge del genitore. Questi non è tenuto a provvedere al sostentamento del figlio del coniuge, bensì soltanto ad assistere il/la consorte nell'adempimento dell'obbligo di mantenimento nei confronti dei suoi figli (cfr. DTF 111 III 13 consid. 6e; DTF 128 V 116 consid. 4b; STF del 6 ottobre 2000 nella causa R., 5c.133/2000, consid. 3a; Basler Kommentar, 2. Ed., 2002, ad art. 278 CCS, n. 4). Tale dovere di assistenza implica dapprima che il nuovo coniuge contribuisca in modo più rilevante al mantenimento dell'attuale famiglia, affinché l'altro coniuge possa destinare una parte maggiore del suo reddito al mantenimento dei suoi figli nati prima del corrente matrimonio (cfr. STF del 31 gennaio 2000 nella causa D., 5C.239/1999, consid. 6b; questa situazione si riscontra qualora il coniuge che ha avuto dei figli prima dell'attuale unione coniugale non ne ha la custodia e deve versare loro degli alimenti). L'onere di mantenimento del genitore con il quale il figlio ha un vincolo di filiazione è in effetti preminente sul dovere di assistenza del coniuge del genitore. L'adeguata assistenza ex art. 278 cpv. 2 CCS può essere pretesa da quest'ultimo, nei casi in cui l'altro genitore, tenuto a prestazioni pecuniarie in quanto non vive con il figlio (cfr. art. 276 cpv. 2 CCS), non mantiene il figlio o non in maniera sufficiente e provvede integralmente a far fronte ai propri obblighi di mantenimento. Per il genitore che ha stabilito un vincolo di filiazione con il proprio figlio, ma che non ha la custodia di questi, il (nuovo) matrimonio dell'altro genitore che vive con il figlio deve in linea di principio essere neutro dal profilo dei costi: egli infatti non può pretendere dal coniuge dell'altro genitore di suo figlio di essere sgravato dal suo obbligo di mantenimento, né deve sopportare maggiori oneri (cfr. Basler Kommentar, ad art. 278 CCS, n. 6; DTF 127 III 68 consid.3; DTF 120 II 285). Pertanto il dovere di prestazione per il mantenimento del figlio del coniuge nato precedentemente al matrimonio è solo sussidiario (cfr. DTF 126 III 353 consid. 4b; DTF 120 II 285). L'art. 278 cpv. 2 CCS si riferisce comunque unicamente ai figli nati prima dell'attuale matrimonio. Al mantenimento dei figli nati in costanza di matrimonio da una relazione extra coniugale devono così provvedere i relativi genitori (cfr. Basler Kommentar, ad art. 278 CCS, n. 5; DTF 126 III 353).

2.6. Alla luce di quanto appena esposto (cfr. consid. 2.5.), questo Tribunale deve concludere che, dal profilo dell'onere di mantenimento, la situazione delle famiglie rimaste unite con figli propri è diversa rispetto a quella delle famiglie ricomposte. In effetti, nel primo caso l'onere di mantenimento spetta ad entrambi i genitori con i quali i figli coabitano. Nel secondo caso, benché nella nuova economia domestica vi sia, oltre a un genitore e ai suoi figli, anche il nuovo coniuge, l'obbligo di provvedere al sostentamento dei figli resta comunque al padre e alla madre con il quale il figlio ha un vincolo di filiazione, indipendentemente dal fatto che questi convivano o meno con il figlio. Al riguardo occorre ribadire che secondo l'art. 276 cpv. 2 CCS il mantenimento da parte dei genitori consiste nella cura e nell'educazione, o, se il figlio non è sotto la custodia dei genitori, in prestazioni pecuniarie. Il coniuge del genitore ha soltanto un onere di mantenimento suppletivo nella misura in cui sostiene il proprio coniuge. Come precedentemente esposto, il diritto all'uguaglianza di trattamento garantito dalla Costituzione federale e dalla Costituzione cantonale stabilisce che situazioni simili devono essere trattate in modo uguale e situazioni diverse in modo differente (cfr. consid. 2.3.). In questo senso, anche se per certi versi discutibile (cfr. le scelte operate da altri Cantoni, cfr. consid. 2.4.), la scelta del legislatore di negare la titolarità dell'assegno di base e di formazione al nuovo coniuge salariato del genitore, anche quando i due genitori non sono salariati, non viola né la Costituzione federale, né quella cantonale. Nel caso di famiglie ricomposte sono infatti in ogni caso i genitori che devono provvedere al mantenimento del

figlio. Va, poi, rilevato che, benché questa soluzione non sia ottimale, anche l'assetto normativo previsto prima della revisione della LAF poteva provocare l'attribuzione di prestazioni non necessarie. Si pensi, ad esempio, al caso di un assicurato salariato che beneficiava, conformemente alla legge, di assegni ordinari per il figlio del suo coniuge, nonostante il padre naturale che aveva un vincolo di filiazione con il figlio era un indipendente che percepiva un alto reddito e quindi poteva provvedere più che adeguatamente al sostentamento di suo figlio. In questa situazione, ponendo mente allo scopo degli assegni familiari, che è quello di aiutare a coprire parzialmente le spese per il mantenimento dei figli (cfr. consid. 2.5.), il versamento di assegni risultava superfluo. Giova, inoltre, ricordare che nel Cantone Ticino, a sostegno delle famiglie, la legge sugli assegni di famiglia prevede comunque, oltre agli assegni ordinari (di base e di formazione), anche gli assegni integrativi e di prima infanzia (cfr. art. 24, 25, 27, 31, 32, 33, 59 e 60 LAF; D. Cattaneo, art. cit., RDAT I-2000, pag. 124-125).

2.7. Questo Tribunale constata tuttavia che l'applicazione della legge in taluni casi ingenera delle inammissibili disuguaglianze di trattamento, segnatamente trattandosi di famiglie ricostituite in cui l'altro genitore del figlio del coniuge non è più vivente o comunque è dimostrato che non è, o non è più, in grado di provvedere al mantenimento del figlio. Come visto, il diritto civile impone infatti un onere di mantenimento sussidiario al nuovo coniuge del genitore, che diventa tanto più importante quanto più l'altro genitore del figlio è deceduto o non è in grado di far fronte ai suoi obblighi (cfr. consid. 2.5.). Pertanto nelle evenienze appena citate, dal profilo dell'onere di mantenimento, la situazione delle famiglie ricomposte è del tutto analoga a quella delle famiglie costituite dai due coniugi e dai figli comuni. Quindi in virtù dell'art. 8 Cost. fed. le due situazioni devono essere trattate in modo simile. In tali condizioni, si giustifica, dunque, un intervento del giudice atto a sanare questa inammissibile disuguaglianza di trattamento (cfr. STF del 19 settembre 2000 nella causa M. e M., 2P.67/2000, pubblicata in RDAT I-2001 N. 13). Di conseguenza, in tali ipotesi, a mente del TCA, l'assegno di base e di formazione deve essere eccezionalmente riconosciuto anche al coniuge salariato del genitore del figlio se i genitori, o il genitore nuovamente coniugato (nel caso di decesso dell'altro genitore), non sono salariati e se inoltre è comprovato che né l'altro genitore, né il genitore nuovamente coniugato sono in grado di provvedere al mantenimento del proprio figlio in modo sufficiente; né è in grado di farlo lo stesso figlio (va considerata al riguardo la sua sostanza e i suoi redditi, anche in virtù del diritto successorale). Infine, occorre che il nuovo coniuge faccia fronte effettivamente al suo obbligo sussidiario di mantenimento del figlio del consorte o comunque almeno in modo preponderante. La questione relativa alla presa in considerazione o meno dell'onere di mantenimento del figlio del coniuge non è peraltro ignorata dalle legislazioni federali in materia di sicurezza sociale. Ad esempio in una sentenza del 24 febbraio 2003, nella causa I. (H 123/02), commentata in SZS 2003 pag. 544 segg., il TFA ha esteso l'applicazione dei principi validi per determinare se degli affiliati avessero diritto alla rendita per orfani dell'AVS al momento della morte del genitore affiliante anche ai figliastri nel caso di decesso del coniuge del loro genitore. Decisivo è, pertanto, che il figliastro abbia vissuto in comunione domestica con il coniuge del suo genitore e che il patrigno, rispettivamente la matrigna, abbia provveduto al suo sostentamento gratuitamente e si sia occupato della sua educazione. Questo rapporto deve essere fondato sulla durata, il che non significa che prima del verificarsi del caso assicurato esso debba essere già durato per un determinato periodo. E' stata lasciata irrisolta la questione di sapere come ci si deve comportare nel caso di figli non comuni procreati durante il matrimonio, per i quali il coniuge del genitore non ha un

dovere sussidiario di mantenimento, in quanto l'art. 278 cpv. 2 CCS è inapplicabile. Nel caso concreto il TFA ha deciso che delle figliastre non avevano diritto a una rendita per orfani a seguito della morte del patrigno, poiché non era data la comunione domestica con il coniuge del genitore, né il patrigno aveva provveduto al loro mantenimento e alla loro educazione. In materia di assicurazione contro la disoccupazione la Prassi Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione (ML/AD) 2003/4, foglio 3 emessa dal SECO, relativamente all'importo dell'indennità giornaliera per gli assicurati con figliastri, enuncia: " Una persona coniugata sottostà all'obbligo di mantenimento di cui all'articolo 22 LADI anche nei confronti dei figli dell'altro coniuge. L'aliquota applicata per l'indennità giornaliera è quindi dell'80%. Questa interpretazione non si basa unicamente sull'articolo 163 CC che sancisce un obbligo estensivo comune dei due coniugi al mantenimento della famiglia, ma soprattutto sull'articolo 278 cpv. 2 CC. Quest'ultimo sancisce esplicitamente che i coniugi si devono vicendevolmente adeguata assistenza nell'adempimento dell'obbligo verso i figli nati prima del matrimonio. Da ciò discende, ai sensi del diritto in materia di disoccupazione, l'obbligo di mantenimento di cui all'articolo 22 nei confronti dei figli dell'altro coniuge, con la conseguenza, sul piano giuridico, dell'applicazione dell'aliquota maggiore per il calcolo dell'indennità." 2.8. I motivi che si opporrebbero al riconoscimento del diritto all'assegno in questi casi particolari, evidenziati dalla responsabile del servizio giuridico dell'IAS durante l'udienza del 26 gennaio 2004 (cfr. doc. _), non risultano fondati. Innanzitutto per quanto concerne il ventilato rischio di doppio versamento (cfr. verbale di udienza 26 gennaio 2004 pag. 4; consid. 2.4.), va evidenziato che gli asseriti problemi organizzativi, consistenti nella mancanza di comunicazione di informazioni fra le diverse Casse, non giustificano la violazione della Costituzione. In proposito il Tribunale federale in una sentenza del 22 febbraio 1991, pubblicata in DTF 117 Ia 97 segg., in cui ha deciso che la disciplina prevista dal § 12 della legge del cantone di Turgovia sugli assegni per i figli e la loro formazione, secondo cui non è versato alcun assegno per la formazione dei figli aventi il loro domicilio civile all'estero, può essere fondata su motivi seri e obiettivi e non viola quindi l'art. 4 cpv. 1 Cost. (uguaglianza di trattamento; consid. 3), ha del resto precisato: " (...) Das Verwaltungsgericht führt im angefochtenen Urteil als Motiv für die getroffene Unterscheidung (ausschliesslich) die beschränkte Überprüfungs- und Kontrollmöglichkeit seitens der kantonalen Behörden bezüglich ausländischer Bescheinigungen an. Damit allein liesse sich die Ungleichheit in der Regelung der Zulagenberechtigung freilich nicht rechtfertigen. Indessen sind andere, stichhaltige und sachgerechte Motive für eine derartige Abgrenzung durch den kantonalen Gesetzgeber durchaus denkbar: So ist ein ernsthafter, sachlicher Grund darin zu sehen, dass mit der Beschränkung ungerechtfertigte Kumulationen vermieden werden sollen, wenn für dasselbe Kind bereits Zulagen im ausländischen Wohnsitzstaat ausgerichtet werden. Weiter kann die ungleiche Behandlung etwa damit durchaus verfassungskonform begründet werden, dass der Gesetzgeber das inländische öffentlichrechtliche Ausgleichssystem in der Phase der Berufs- und Hochschulausbildung auf die im inländischen Ausbildungssystem absolvierte und gezielt auf die inländische Wirtschaft ausgerichtete Ausbildung begrenzen will. (...)" (DTF 117 Ia 104) L'amministrazione, nei casi particolari precedentemente indicati, è dunque tenuta a compiere degli accertamenti e a raccogliere adeguate informazioni per evitare un doppio versamento. Le Casse devono attivarsi al meglio per ottenere tutti i ragguagli necessari per sapere dove il genitore che non coabita con il figlio si trova e se è salariato o meno, al fine di evitare che l'assegno sia versato due volte per lo stesso figlio. A tale scopo è utile ricorrere anche alla collaborazione delle autorità competenti dell'ultimo

domicilio di questo genitore. Circa il fatto che nell'ipotesi in cui uno dei due genitori naturali è deceduto deve intervenire l'AVS (cfr. doc. _; consid. 2.4.) con le prestazioni per i superstiti, ossia la rendita per vedove e la rendita per orfani, occorre ricordare che nel caso di nuovo matrimonio da parte del coniuge superstite il diritto alla rendita della vedova si estingue (cfr. art. 23 cpv. 4 lett. a), mentre per gli orfani il diritto alla rendita effettivamente perdura. Se la rendita per orfani non permette la copertura del fabbisogno vitale entrano in considerazione le prestazioni complementari (cfr. art. 2b LPC; relativamente allo scopo delle PC: cfr. STFA del 12 giugno 2003 nella causa H., P 52/02). Tuttavia l'art. 4 cpv. 2 OPC, in vigore dal 1° gennaio 1997, prevede che: " In caso di calcolo proprio per orfani, è tenuto conto, oltre che di eventuali prestazioni per sostentamento accordate dal patrigno o dalla madrina (recte: matrigna), del reddito del padre o della madre nella misura in cui esso supera l'importo necessario al proprio sostentamento e a quello degli altri membri della famiglia a suo carico." (al riguardo cfr. Direttive sulle prestazioni complementari all'AVS/AI, emesse dall'UFAS, n. 2046). Pertanto, quando l'importo della rendita per orfano non è sufficiente a far fronte al mantenimento dell'orfano, in primis è il nuovo coniuge del genitore che è chiamato a intervenire ai sensi dell'art. 278 cpv. 2 CCS. Il suo contributo va poi computato nel calcolo delle PC dell'orfano per valutare se quest'ultimo ha pure diritto a una PC. Va, infine, segnalato che per i cittadini ai quali non si applica l'ALC resta tuttora valido il periodo di carenza di 10 anni di cui all'art. 2 LPC, per poter beneficiare delle PC (cfr. a contrario Alessandra Prinz, Les effets de l'Accord sur les prestations AVS et AI, in Sécurité sociale 2/2002 pag. 80 seg.).

2.9. Per quanto attiene al caso particolare del genitore del figlio che è salariato a tempo parziale e il suo nuovo coniuge svolge un'attività dipendente al 100%, va rilevato che prima della revisione della LAF se tale genitore aveva la custodia del figlio, egli aveva la titolarità dell'assegno. Per determinarne l'importo si teneva conto inoltre anche del grado di impiego del nuovo coniuge giusta l'art. 21 cpv. 3 Reg.LAF che rinviava per analogia all'art. 18 LAF, secondo cui la persona che esercitava solo accessoriamente o parzialmente un'attività salariata aveva diritto a un assegno intero, se la sua attività, aggiunta all'attività salariata dell'altro genitore, raggiungeva almeno il grado di un'occupazione a tempo pieno(cfr. consid. 1.9.; doc. _). Dal 1° gennaio 2003 l'art. 17 LAF enuncia: " L'importo dell'assegno è rapportato al grado di occupazione del genitore titolare del diritto. (cpv. 1) Al genitore salariato che non ha diritto all'assegno in via prioritaria secondo quanto disposto dall' art. 11 LAF spetta un differenziale, ritenuto che ogni figlio dà diritto al massimo ad un assegno intero. (cpv. 2)" Nel caso in cui il genitore che coabita con il figlio abbia diritto all'assegno ordinario, in quanto salariato a tempo parziale, per evitare disparità di trattamento inammissibili, allorché l'altro genitore del figlio è deceduto o, non è salariato, e non fa fronte al suo obbligo di mantenimento nei confronti del figlio, mentre vi provvede il nuovo coniuge, anch'egli salariato, questi a mente del TCA ha diritto alla quota-parte di assegno corrispondente al suo grado di occupazione, riservato ovviamente il principio che ogni figlio dà diritto, al massimo, a un assegno intero.

2.10. Occorre poi osservare, rispondendo a una considerazione già espressa nel Messaggio del Consiglio di Stato (cfr. consid. 2.4.), che, benché a differenza delle assicurazioni sociali federali che non parificano la convivenza al matrimonio (cfr. STCA del 15 aprile 1996 nella causa M.M.), la legge cantonale sugli assegni di famiglia prevede che anche le coppie conviventi possono beneficiare degli assegni integrativi e di prima infanzia e che il termine "genitore" deve essere inteso nel senso più ampio possibile (cfr. art. 2 cpv. 2 LAF; STCA del 24 luglio 2000 nella causa A.I.; R DAT II-2001 N. 22), le eccezioni appena menzionate al principio introdotto dalla nuova

LAF secondo cui il coniuge del genitore non ha diritto all'assegno ordinario per il figlio di quest'ultimo con il quale coabita non tornano applicabili nel caso di conviventi. In effetti tale deroga trova giustificazione nel diritto civile, e meglio nell'art. 278 cpv. 2 CCS (cfr. consid. 2.5., 2.7.). Tale disposto, prevedendo l'obbligo del nuovo coniuge di assistere il consorte nel mantenimento dei figli nati prima di questo matrimonio, assimila la situazione delle famiglie non divise a quella delle famiglie ricomposte nel caso in cui l'altro genitore non ci sia o non provveda al mantenimento dei suoi figli, poiché allora deve intervenire il nuovo coniuge. L'uguaglianza di trattamento vale, quindi, soltanto quando esiste tale dovere, ossia nel caso di nuovo matrimonio. Un genitore non ha nessun diritto di essere assistito nel mantenere i propri figli da parte del suo convivente (cfr. STF del 19 agosto 2003 nella causa X., 1P.184/2003). 2.11. Per quanto attiene alla prova dell'impossibilità per il genitore legato da vincolo di filiazione con il figlio e che non coabita con questi di far fronte al suo onere di mantenimento, va applicata per analogia la giurisprudenza sviluppata sulla base degli art. 3c cpv. 1 lett. g e h LPC - applicabile in virtù del rinvio di cui all'art. 47 LAF - per valutare, nel calcolo della PC, quando delle pensioni alimentari del diritto di famiglia non versate non vadano considerate quale rinuncia a un reddito determinante. Secondo l'art. 3c cpv. 1 lett. h LPC il reddito determinante comprende le pensioni alimentari del diritto di famiglia. Per la lettera g dell'articolo succitato, inoltre, il reddito determinante comprende pure le entrate e le parti di sostanza a cui l'assicurato ha rinunciato. In una sentenza del 9 febbraio 1999 nella causa J. (39.1998.13), cresciuta in giudicato, il TCA ha già stabilito che questa norma è applicabile anche per il calcolo degli assegni integrativi. In materia di prestazioni complementari, vengono di principio considerati per il calcolo, solo quegli attivi che l'assicurato ha effettivamente ricevuto e di cui può disporre senza restrizioni (AHI Praxis 1995 p. 166 consid. 2a; RDAT I 1992 p. 154; RCC 1984 p. 189; Werlen, Der Anspruch auf Ergänzungsleistungen, Baden 1995, p.156/ 166; ZAK 1989 p. 238). E' quindi rilevante il fatto che l'interessato non dispone dei mezzi necessari per far fronte ai suoi bisogni essenziali, non il motivo che ha condotto a questa situazione (DTF 115 V 355). Tale principio è tuttavia sottoposto a dei limiti. In particolare non è richiamabile se l'assicurato ha rinunciato a dei beni senza esserne giuridicamente obbligato e senza controprestazione adeguata, oppure dispone di un diritto a determinate entrate o a una determinata sostanza, ma non ne fa uso o non fa valere le sue pretese (RCC 1989 p. 350 consid. 3b; 1988 p. 275 consid. 2b) o se, per motivi di cui è responsabile, non esercita, per lo meno a tempo parziale, un'attività lucrativa ammissibile (AHI Praxis 1995 p. 166 consid. 2a; Pratique VSI 1994 p. 225 consid. 3a; RCC 1992 p. 348; DTF 115 V 353 consid. 5c). In questi casi la giurisprudenza considera che vi è una rinuncia a sostanza ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 lett. f LPC in vigore fino al 31 dicembre 1997 (RDAT I 1994 p. 189 consid. 3a; RCC 1989 p. 350 consid. 3b). Questa giurisprudenza dev'essere applicata anche in virtù del nuovo diritto. L'art. 3c cpv. 1 lett. g LPC prevede infatti che i redditi determinanti comprendono anche le entrate e le parti di sostanza cui l'assicurato ha rinunciato. Di regola la giurisprudenza si è limitata a riconoscere l'applicabilità del citato articolo, se la rinuncia è avvenuta senza obbligo legale e senza controprestazione adeguata. Ha infatti ribadito più volte che il sistema delle prestazioni complementari non offre la possibilità di procedere ad un controllo dello stile di vita dell'assicurato e di chiedersi se in passato il richiedente ha vissuto al di sotto o al di sopra della normalità (AHI Praxis 1995 p. 167 consid. 2b; Carigiet, Ergänzungsleistungen, Zurigo 1995, p. 120; Carigiet/Koch, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Supplement, Zurigo 2000, pag. 100). Secondo la giurisprudenza del TFA, inoltre, al coniuge avente diritto a pensioni alimentari vanno computate le prestazioni convenute

con l'altro coniuge e non quelle effettivamente versate, finché la loro irrecuperabilità non può essere obiettivamente stabilita. L'irrecuperabilità delle pensioni alimentari dovute può essere ammessa, di regola, quando sono state esaurite tutte le possibilità giuridiche per il loro recupero (DTF 120 V 443 consid. 2; Pratique VSI 1995 p. 52; RCC 1991 pag. 145 consid. 2c, RCC 1988 pag. 275-276; Direttive UFAS sulle prestazioni complementari, cifra 2130). Questo è in particolare il caso quando la moglie ha intrapreso infruttuosamente procedure civili o penali oppure procedimenti esecutivi (SVR 1996 EL Nr. 20 p. 59 consid. 4; SVR 1994 EL Nr. 1 p. 1 consid. 3b; RCC 1992 p. 272). Il rigore di questa giurisprudenza è però stato mitigato dall'Alta Corte in due sentenze del 24 e 31 marzo 1992. In quest'occasione il TFA ha ammesso che il carattere di irrecuperabilità può essere ammesso anche in assenza di qualsiasi intervento giuridico, se si può chiaramente comprovare che il debitore di alimenti non è in grado di mantenere i suoi obblighi. Questa prova può essere fornita in particolare per mezzo di attestati ufficiali (emanati ad esempio dalle autorità esecutive o fiscali), relative al reddito e alla sostanza del debitore di alimenti (SVR 1996 EL Nr. 20 p. 60 consid. 4; Pratique VSI 1995 p. 53; RCC 1992 pag. 271 consid. 2, RCC 1992 pag. 275 consid. 2). A tale proposito va ricordato che, anche se la procedura in materia di assicurazioni sociali è retta dal principio inquisitorio (Untersuchungsgrundsatz, SVR 2001 KV Nr. 50 pag. 145; STFA del 10 marzo 2003 nella causa D.-Y., C 162/01; STFA del 5 settembre 2001 nella causa F.C., U 94/01; STFA del 9 maggio 2001 nella causa W.Z., P 36/00; STFA del 5 giugno 2000 nella causa V.P. contro UAI e TCA, I76/00; DTF 122 V 157 consid. 1a; SVR 1995 AHV Nr. 57 pag. 164 consid. 5a; AHI praxis 1994 pag. 212; DTF 117 V 263; DTF 117 V 282), conformemente al quale è compito del giudice chiarire d'ufficio in modo corretto e completo i fatti giuridicamente rilevanti, esso non è tuttavia incondizionato, ma trova il suo correlato nell'obbligo delle parti di collaborare (cfr. DLA 2001 N. 12 pag. 145; RAMI 1994 pag. 211; AHI praxis pag. 212; DLA 1992 pag. 113; DTF 117 V 261; DTF 116 V 26 consid. 3c; DTF 115 V 142 consid. 8a; DTF 114 V 234 consid. 5a; DTF 110 V 52 consid. 4a; Meyer, "Die Rechtspflege in der Sozialversicherung" in Basler Juristische Mitteilungen (BJM) 1989 pag. 12; Spira, "Le contentieux des assurances sociales fédérales et la procédure cantonale" in Recueil de jurisprudence Neuchâteloise (RJN) 1984 pag. 16; Kurmann, "Verwaltungsverfahren und Verwaltungspflege in erster Instanz" in Luzerner Rechtsseminar 1986, Sozialversicherungsrecht, Referat XII, pag. 5 ss.). Questo obbligo comprende in particolare quello di motivare le pretese di cui le parti si avvalgono e quello di apportare, nella misura in cui può essere ragionevolmente richiesto da loro, le prove dettate dalla natura della vertenza o dai fatti invocati: in difetto di ciò esse rischiano di dover sopportare le conseguenze dell'assenza di prove (cfr. DLA 2002 pag. 178 (179); STFA del 7 dicembre 2001 nella causa M., U 202/01; STFA del 5 settembre 2001 nella causa F.C., U 94/01; STFA del 9 maggio 2001 nella causa W.Z., P 36/00; STFA del 9 maggio 2001 nella causa G.L.; SVR 1995 AHV Nr. 57 pag. 164 consid. 5a; RAMI 1993 pag. 158-159 consid. 3a; DTF 117 V 264 consid. 3b; SZS 1989 pag. 92; DTF 115 V 113; G. Beati, "Relazioni tra diritto civile ... " in relazioni tra diritto civile e assicurazioni sociali, Lugano 1993, pag. 1 seg. (3)). Su questi aspetti, cfr. in particolare: J. L. Duc, "Les assurances sociales en Suisse", Losanna 1995, pag. 827-828 e Th. Locher, "Grundriss des Sozialversicherungsrecht" Berna 2003, pag. 445 il quale rileva che "Die Mitwirkungspflichten (...) haben eine besondere Bedeutung dort wo der Sachverhalt ohne Mitwirkung der betroffenen Person gar nicht weiter abgeklärt werden kann". Se, dunque, un assicurato non documenta in modo dettagliato quanto allegato e ogni circostanza essenziale per la valutazione della sua richiesta, egli viola il suo obbligo di collaborare e

l'amministrazione, rispettivamente il Tribunale non devono supplire alla mancata trasmissione di prove. In questo contesto va ricordato che, per costante giurisprudenza, allorché l'accertamento di fatto non ha consentito una diversa conclusione, il giudice prende la decisione a sfavore della parte che avrebbe voluto derivare un diritto da una circostanza rimasta priva del suffragio della prova (cfr. DLA 2002 pag. 178 (179); STFA del 7 dicembre 2001 nella causa M., U 202/01; DLA 2000 pag. 121e 122; DTF 119 V 20; DTF 115 V 113; Beati in "Relazioni tra diritto civile e assicurazioni sociali", pag. 3). Secondo questo Tribunale, la questione a sapere se le condizioni per avere diritto agli assegni ordinari (o eventualmente al differenziale) da parte del nuovo coniuge - e cioè i genitori non sono salariati; l'altro genitore non è più in vita o non è in grado di far fronte al suo onere di mantenimento; le condizioni finanziarie del genitore che coabita con il figlio e di questi non sono tali da permettere un completo sostentamento del figlio; il nuovo coniuge fa effettivamente fronte al suo obbligo sussidiario di mantenimento del figlio del consorte (cfr. consid. 2.7.; 2.9.) - deve essere valutata secondo esigenze severe. Il diritto all'assegno di base e di formazione del nuovo coniuge costituisce, in effetti, come visto (cfr. consid. 2.7.), un'eccezione in particolari casi. Tale eccezione deve permettere al coniuge del genitore con il quale il figlio coabita di provvedere al meglio al mantenimento del figlio del consorte. Questo è del resto il medesimo scopo che gli assegni di famiglia perseguono nel caso l'onere di mantenimento sia sopportato dai genitori del figlio (cfr. consid. 2.5.). In tale contesto va comunque rilevato, per inciso, che disposizioni d'eccezione non vanno interpretate restrittivamente o estensivamente, bensì secondo il senso e lo scopo perseguito nei limiti della regola generale (cfr. STFA del 25 settembre 2003 nella causa SECO c/ B., C 77/00, consid. 2.2.; DTF 118 Ia 179 consid. 2d; DTF 117 Ib 121 consid. 7c, DTF 114 V 302 consid. 3e).

2.12. Nella concreta evenienza _____ e _____, madre di _____, nata da un suo precedente matrimonio con _____, sciolto per divorzio il 13 aprile 1993, hanno contratto matrimonio il 9 aprile 1994. Il 18 ottobre 1994 è nata la loro figlia comune _____ (cfr. doc. _). Con risoluzione del 22 novembre 2002 la Sezione degli enti locali ha autorizzato _____ a chiamarsi _____, e non più _____ (cfr. doc. _). Il ricorrente sostiene che il padre di _____, il quale vive in Portogallo, è assente dalla vita della figlia, non facendo fronte nemmeno al suo obbligo di mantenimento. La convenzione relativa agli effetti del divorzio omologata nel 1993 dal giudice del divorzio _____ competente prevede che il padre di _____ deve versare alla figlia, a titolo di alimenti, l'importo mensile di 8'000 scudi _____ a decorrere dal 1° maggio 1993 (cfr. doc. _), pari all'epoca a circa fr. 80.--.

L'assicurato ha anche asserito di occuparsi personalmente della ragazza sia finanziariamente, che affettivamente (cfr. consid. 1.2., ; doc. _; doc. _). In simili condizioni e alla luce di quanto precedentemente esposto, si giustifica l'annullamento della decisione e il rinvio degli atti alla Cassa _____ affinché verifichi, sulla base di quanto sarà allegato dall'insorgente a sostegno della sua pretesa, se sono dati i presupposti esposti ai considerandi precedenti per poter eccezionalmente concedere al ricorrente l'assegno di formazione per _____. Più precisamente andrà dimostrato, da un lato, che il padre di _____ non fa fronte al suo obbligo di mantenimento, che né questi, né la madre non sono salariati e non sono in grado, unitamente alla figlia stessa, di provvedere al sostentamento di _____. Dall'altro che il ricorrente deve dimostrare di occuparsi finanziariamente, almeno in modo preponderante, di _____. A proposito dell'assegno di formazione va ricordato che ai sensi dell'art. 21 cpv. 1 lett. a) LAF esso è accordato al salariato per il figlio che ha compiuto 15 anni, se egli segue una formazione in

Svizzera. Inoltre secondo l'art. 24 Reg.LAF è considerata formazione ai sensi dell'art. 21 lett. a) LAF: a) la formazione scolastica presso una scuola, pubblica o privata (riconosciuta o equivalente), svolta in Svizzera; b) la formazione professionale ai sensi della legge federale sulla formazione professionale del 19 aprile 1978 e della legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua del 4 febbraio 1998 presso una scuola, un centro o un istituto, pubblici o privati (riconosciuti o equivalenti), svolta in Svizzera; c) la formazione empirica ai sensi della Legge sulla formazione empirica e sul tirocinio pratico del 18 giugno 1985, svolta in Svizzera. Il diritto all'assegno sussiste unicamente se il figlio dedica alla formazione la maggior parte del suo tempo durante un periodo determinato, ma al minimo per due semestri scolastici (art. 24 cpv. 2 Reg. LAF). Giusta l'art. 24 cpv. 3 Reg. LAF spetta al titolare o ai titolari del diritto attestare che il figlio segue una formazione, producendo a tale scopo un certificato ufficiale di frequenza; in caso di formazione professionale o formazione empirica essi producono altresì copia del contratto di tirocinio. Pertanto relativamente al 2003, a prescindere dai presupposti per accordare l'assegno al coniuge del genitore, l'assegno di formazione può essere attribuito soltanto se _____, nata nel 1984, era ancora in formazione. Va, infine, segnalato che dal mese di marzo 2004 non potrà in ogni caso essere riconosciuto l'assegno, in quanto _____ il 18 febbraio 2004 ha compiuto venti anni (cfr. art. 22 cpv. 3 LAF). Il ricorso deve di conseguenza essere accolto e gli atti rinviati alla Cassa di compensazione AVS _____ per ulteriori accertamenti. 2.13. L'assicurato, vincente in causa, rappresentato da un'assicurazione di protezione giuridica, ha diritto all'importo di fr. 1'000.-- a titolo di ripetibili (cfr. STFA del 5 dicembre 2003 nella causa A., C 243/02; STFA del 28 febbraio 2003 nella causa C., I 840/02; DTF 126 V 12 consid. 2.).

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