

# TI\_GERICHTE 42.2024.33 vom 4. November 2024

TI Tribunale d'appello, 2024-11-04, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti\\_gerichte\\_42.2024.33](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_42.2024.33)

FR: TI\_GERICHTE 42.2024.33 du 4 novembre 2024

IT: TI\_GERICHTE 42.2024.33 del 4 novembre 2024

## Erwägungen

### E. 1

Beneficiari di prestazioni assistenziali hanno diritto alle misure di inserimento sociale e professionale decise dallo Stato.

### E. 2

Se è fatto uso di tale diritto entro tre mesi dalla concessione della prestazione assistenziale, è sottoscritto con i beneficiari un contratto di inserimento che contiene: a) gli elementi utili per descrivere la situazione familiare sociale, professionale, finanziaria, sanitaria e abitativa degli interessati; b) la definizione del progetto di inserimento; c) le facilitazioni che possono essere offerte per la realizzazione del progetto; d) lo scadenario delle modalità e delle attività per la realizzazione del progetto.

### E. 2.4

Il p.to F.2. delle linee guida della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS), valide dal 1° gennaio 2021 (cfr. <https://skos.ch/it/norme-csias/consultare-le-norme>), relativo alle sanzioni, prevede: " 1 Qualora una persona beneficiaria del sostegno non si attenga alle condizioni o violi i suoi obblighi legali, occorre valutare l'opportunità di una riduzione proporzionale delle prestazioni. 2 Una riduzione a titolo di sanzione può interessare: a. il FM, dal 5% al 30% b. i supplementi per le prestazioni (FR e SI) c. le PCi di promozione 3 La riduzione deve essere circoscritta a un massimo di 12 mesi e tener conto dell'entità della manchevolezza. Una riduzione del 20% o superiore deve essere circoscritta a un massimo di 6 mesi. Alla decorrenza di questi termini, le riduzioni possono essere riesaminate e, se del caso, prolungate. 4 Di norma, una volta soddisfatte le condizioni, le riduzioni ivi riferite devono essere abrogate. In caso di manchevolezze ripetute e gravi, le riduzioni possono essere mantenute fino alla decorrenza dei relativi termini. 5 Devono essere prese in considerazione le ripercussioni di una riduzione sui bambini e sui giovani.

### E. 2.10

In ambito di assistenza sociale, per quanto concerne la procedura dinanzi al TCA, si applica la legge di procedura per le cause davanti al Tribunale cantonale delle assicurazioni (Lptca) e, per quanto non disposto da questa legge, si applica la legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali del 6 ottobre 2000 (LPGA; cfr. art. 31 Lptca; art. 33 cpv. 3 Laps a cui rinvia l'art. 65 cpv. 1 Las). L'art. 29 Lptca enuncia: " 1 La procedura è gratuita per le parti. 2 La procedura di ricorso concernente le controversie relative all'assegnazione o al rifiuto di prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità è soggetta a spese; l'entità delle spese è determinata fra 200.-- e 1000.-- franchi in funzione delle spese di procedura e senza riguardo al valore litigioso. 3 Alla parte che provoca la causa per leggerezza o per un comportamento temerario, sono imposte la tassa di giustizia e le spese

di procedura. 4 Negli altri casi la tassa di giustizia, quando è dovuta, è fissata tra 200 e 1'000 franchi.” L’art. 61 lett. a LPGa, valido fino al 31 dicembre 2020, prevedeva che la procedura deve essere semplice, rapida, di regola pubblica e gratuita per le parti ; la tassa di giudizio e le spese di procedura possono tuttavia essere imposte alla parte che ha un comportamento temerario o sconsiderato. Il 1° gennaio 2021 è entrata in vigore una modifica della LPGa. L’art. 61 lett. a LPGa enuncia ora unicamente che la procedura deve essere semplice, rapida e, di regola pubblica. Dalla medesima data è in vigore l’art. 61 lett. f bis LPGa secondo cui in caso di controversie relative a prestazioni, la procedura è soggetta a spese se la singola legge interessata lo prevede; se la singola legge non lo prevede il tribunale può imporre spese processuali alla parte che ha un comportamento temerario o sconsiderato. In concreto, trattandosi del settore dell’assistenza sociale per il quale è applicabile in primis la Lptca e solo sussidiariamente la LPGa (per quanto non disposto dalla Lptca) e considerato il tenore dell’attuale art. 29 Lptca, come pure il fatto che il legislatore cantonale non abbia previsto in ogni caso di prelevare le spese nell’ambito dell’assistenza sociale, non si riscuotono spese giudiziarie (cfr. STCA 42.2023.45 del 21 febbraio 2024 consid. 2.10.; STCA 42.2023.30 del 29 settembre 2023 consid. 2.14.; STCA 42.2022.99 del 2 maggio 2023 consid. 2.10. e STCA 42.2022.100 del 2 maggio 2023 consid. 2.12., i cui ricorsi al TF, congiunti, sono stati ritenuti inammissibili con giudizio 8C\_382/2023, 8C\_383/2023 del 3 luglio 2023; STCA 42.2022.44 del 29 agosto 2022 consid. 2.14., il cui ricorso al TF è stato ritenuto inammissibile con giudizio 8C\_570/2022 del 9 novembre 2022; STCA 42.2021.71 del 24 gennaio 2022 consid. 2.4.). 2.11. La ricorrente ha chiesto, pure, di essere ammessa al beneficio del gratuito patrocinio per quanto concerne la procedura di reclamo (cfr. doc. I). Nella procedura di reclamo dinanzi all’USSI la medesima era rappresentata dall’avv. \_\_\_\_\_ dal 16 maggio al 17 giugno 2024 (cfr. doc. 84). La decisione su reclamo avrebbe dovuto, altresì, accogliere parzialmente le censure dell’insorgente (cfr. consid. 2.9.). L’art. 52 cpv. 3 della Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), applicabile nell’ambito dell’assistenza sociale, in virtù del rinvio di cui agli art. 33 cpv. 3 Laps e 65 cpv. 1 Las prevede che di regola nella procedura di opposizione non sono accordate ripetibili. Tuttavia un assicurato, che in caso di soccombenza avrebbe potuto beneficiare del gratuito patrocinio, ha diritto alle ripetibili se risulta vincente in causa (cfr. STF I 164/04 del 23 settembre 2004, pubblicata in DTF 130 V 570 e SVR 2005 IV Nr. 36 pag. 133; STF 8C\_48/2015 del 10 aprile 2015 consid. 2.1., pubblicata in DLA 2015 N. 7 pag. 161; U. Kieser, Kommentar zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts ATSG, 4. ed., Zurigo-Basilea-Ginevra 2020, ad art. 52 n. 84; ad art. 37 n. 48; STCA 38.2009.62 del 5 ottobre 2009 consid. 2.3.; STCA 38.2003.101 del 2 settembre 2004 consid. 2.17.). La nostra Massima Istanza, nella DTF 130 V 570, ha lasciato aperta la questione di sapere se il diritto alle ripetibili possa essere riconosciuto pure in altre situazioni eccezionali, oltre a quella in cui nella procedura di opposizione può essere concesso il gratuito patrocinio, come ad esempio in caso di dispendio o di difficoltà particolari. Con sentenza 9C\_877/2017 del 28 maggio 2018 consid. 8.2. il Tribunale federale, precisando la DTF 130 V 570, ha stabilito, da un lato, che l’assegnazione di ripetibili alla parte vincente nella procedura di opposizione non può discendere né da principi giuridici generali né da garanzie procedurali conferite dalla Costituzione. Determinante a tal fine è soltanto il diritto di procedura applicabile nel caso concreto. Dall’altro, che nella procedura di opposizione secondo l’art. 52 LPGa le ripetibili possono essere accordate unicamente allorché la persona in questione avrebbe avuto diritto, in caso

di soccombenza, al gratuito patrocinio (cfr. pure U. Kieser, op. cit., ad art. 52, n. 85). Al riguardo cfr. STCA 42.2021.11 del 21 giugno 2021; STCA 38.2020.67 del 26 aprile 2021.

2.12. L'art. 37 cpv. 1 LPGA prevede che la parte può farsi rappresentare, se non deve agire personalmente (cfr. ad esempio in occasione di una perizia medica; DTF 132 V 443), o farsi patrocinare nella misura in cui l'urgenza di un'inchiesta non lo escluda. Il cpv. 4 recita che, se le circostanze lo esigono, il richiedente può beneficiare di patrocinio gratuito (cfr. DTF 132 V 200). Quali presupposti del gratuito patrocinio valgono l'indigenza del richiedente, la necessità del patrocinio e la probabilità di esito favorevole e la concretizzazione delle singole condizioni ha luogo in analogia con i corrispondenti criteri applicabili nella procedura giudiziaria ex art. 61 LPGA (cfr. STF 8C\_48/2015 del 10 aprile 2015 consid. 2.2., pubblicata in DLA 2015 N. 7 pag. 161; U. Kieser, op. cit., ad art. 37, n. 38). La necessità di patrocinio da parte di un legale dipende dalle circostanze oggettive e soggettive del caso concreto, ossia dalla particolarità delle norme procedurali applicabili, dalla complessità delle questioni giuridiche, dalla fattispecie poco chiara, ma anche dal richiedente. Quest'ultimo, ad esempio, non dev'essere capace di difendere i propri interessi. Qualora sussiste la minaccia di un intervento particolarmente grave nello statuto giuridico dell'indigente è di regola data la necessità di un patrocinio, altrimenti soltanto nei casi in cui oltre alla relativa complessità della fattispecie si aggiungono anche difficoltà reali e giuridiche che non possono essere risolte dal richiedente stesso ("Falls ein besonders starker Eingriff in die Rechtsstellung des Bedürftigen droht, ist die Verbeiständung grundsätzlich geboten, andernfalls bloss, wenn zur relativen Schwere des Falles besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen der Gesuchsteller auf sich alleine gestellt nicht gewachsen ist", cfr. DTF 125 V 35 consid. 4b e riferimenti; DTF 119 Ia 265), oppure se l'assistenza di rappresentanti di associazioni invalidi, assistenti sociali o altre persone nel settore sociale non può essere presa in considerazione ("E ine anwaltliche Verbeiständung drängt sich nur in Ausnahmefällen auf, in denen ein Rechtsanwalt beigezogen wird, weil schwierige rechtliche oder tatsächliche Fragen dies als notwendig erscheinen lassen und eine Verbeiständung durch Verbandsvertreter, Fürsorger oder andere Fach- und Vertrauensleute sozialer Institutionen nicht in Betracht fällt"; DTF 132 V 201 consid.).

### **E. 3**

Se il programma d'inserimento si estende per un periodo più lungo di un anno, la prestazione assistenziale può essere rinnovata per una durata corrispondente.

### **E. 4**

ed., Zurigo-Basilea-Ginevra 2020, ad art. 52 n. 84; ad art. 37 n. 48; STCA 38.2009.62 del 5 ottobre 2009 consid. 2.3.; STCA 38.2003.101 del 2 settembre 2004 consid. 2.17.).

La nostra Massima Istanza, nella DTF 130 V 570, ha lasciato aperta la questione di sapere se il diritto alle ripetibili possa essere riconosciuto pure in altre situazioni eccezionali, oltre a quella in cui nella procedura di opposizione può essere concesso il gratuito patrocinio, come ad esempio in caso di dispendio o di difficoltà particolari.

Con sentenza 9C\_877/2017 del 28 maggio 2018 consid. 8.2. il Tribunale federale, precisando la DTF 130 V 570, ha stabilito, da un lato, che l'assegnazione di ripetibili alla parte vincente nella procedura di opposizione non può discendere né da principi giuridici generali né da garanzie procedurali conferite dalla Costituzione. Determinante a tal fine è soltanto il diritto di procedura applicabile nel caso concreto. Dall'altro, che nella procedura

di opposizione secondo l'art. 52 LPGA le ripetibili possono essere accordate unicamente allorché la persona in questione avrebbe avuto diritto, in caso di soccombenza, al gratuito patrocinio (cfr. pure U. Kieser, op. cit., ad art. 52, n. 85).

2.12. L'art. 37 cpv. 1 LPGA prevede che la parte può farsi rappresentare, se non deve agire personalmente (cfr. ad esempio in occasione di una perizia medica; DTF 132 V 443), o farsi patrocinare nella misura in cui l'urgenza di un'inchiesta non lo escluda. Il cpv. 4 recita che, se le circostanze lo esigono, il richiedente può beneficiare di patrocinio gratuito (cfr. DTF 132 V 200).

Quali presupposti del gratuito patrocinio valgono l'indigenza del richiedente, la necessità del patrocinio e la probabilità di esito favorevole e la concretizzazione delle singole condizioni ha luogo in analogia con i corrispondenti criteri applicabili nella procedura giudiziaria ex art. 61 LPGA (cfr. STF 8C\_48/2015 del 10 aprile 2015 consid. 2.2., pubblicata in DLA 2015 N.

#### **E. 4.1**

con riferimenti). La necessità o meno dell'assistenza di un avvocato durante la procedura di opposizione o di reclamo dipende esclusivamente dal tipo di problematiche che vengono trattate nella decisione impugnata (cfr. STF 8C\_48/2015 del 10 aprile 2015 consid. 2.2., pubblicata in DLA 2015 N. 7 pag. 161; STF I 911/06 del 2 febbraio 2007; STF 8C\_669/2016 del 7 aprile 2017; STF 9C\_577/2019 del 21 gennaio 2020 consid. 6.2.). In casu la questione di sapere se la ricorrente dovesse essere sanzionata per la mancata collaborazione in relazione alla conclusione di un nuovo contratto di inserimento socio-professionale nell'aprile 2024, nonché la problematica relativa all'annullamento di quest'ultimo non costituiscono un difficile tema giuridico da chiarire. Non si giustifica, quindi, l'assistenza di un avvocato durante la procedura di reclamo. Del resto l'assistenza da parte di un avvocato durante la procedura amministrativa deve restare l'eccezione (cfr. cfr. STF 9C\_90/2022 del 3 febbraio 2023 consid. 5.2.; STF 9C\_577/2019 del 21 gennaio 2020 consid. 7; STF 8C\_48/2015 del 10 aprile 2015 consid. 2.2., pubblicata in DLA 2015 N. 7 pag. 161; STF I 127/07 del 7 gennaio 2008 consid. 4.2.-4.3.; DTF 103 V 46 ). Ne discende che le condizioni relative al gratuito patrocinio non vanno ritenute ossequiate. Alla ricorrente non vanno, pertanto, accordate ripetibili per la procedura di reclamo limitatamente alle censure che avrebbero dovuto essere accolte (cfr. consid. 2.11.), né la medesima va ammessa al beneficio del gratuito patrocinio in sede amministrativa.

#### **E. 5**

Se l'inosservanza è imputabile al beneficiario, l'ammontare della prestazione può essere ridotto o il versamento sospeso, nei limiti dell'art. 23.

#### **E. 6**

In caso di concomitanza di una sanzione e di una restituzione, non deve essere superata la riduzione massima del FM, pari al 30%." Dalle relative spiegazioni, in merito alla motivazione delle sanzioni, si evince: " Prima di ordinare una riduzione delle prestazioni a titolo di sanzione, occorre verificare se: - la manchevolezza giustifica una sanzione; - la persona interessata sapeva quale comportamento ci si attendeva da lei e che l'inadempienza poteva comportare una riduzione; - la persona interessata può addurre motivi rilevanti a giustificazione del suo comportamento. La proporzionalità di ogni sanzione deve essere verificata individualmente. Ciò impone un modo di procedere differenziato e specifico per

ogni singolo caso. La riduzione deve essere proporzionata alla manchevolezza, sia in ottica personale che in ottica materiale e temporale: - devono essere prese in considerazione le ripercussioni sulle persone coinvolte facenti parte dell'unità di riferimento, in particolare sui bambini e sui giovani adulti; - nella determinazione della misura della riduzione si deve prestare attenzione all'entità della manchevolezza. La riduzione massima del 30% del forfait di mantenimento è ammessa solo in caso di manchevolezze ripetute e gravi. Un motivo che giustifica la necessità di esaminare accuratamente l'adeguatezza delle sanzioni risiede nel fatto che gli importi dell'aiuto sociale sono misurati. Il minimo esistenziale sociale garantito dall'aiuto sociale è inferiore sia a quello per la commisurazione delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI, sia all'importo di base raccomandato dalla Conferenza degli ufficiali di esecuzione e fallimenti della Svizzera per il calcolo del minimo esistenziale ai sensi della legislazione in materia di esecuzione e fallimento. L'aiuto sociale può pertanto essere ridotto di una determinata percentuale solo in casi motivati e a tempo determinato." 2.5. Il Tribunale federale, in una sentenza 8C\_239/2024 del 23 maggio 2024 consid. 3, a proposito della natura delle linee guida della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS), ha statuito: " Insbesondere scheint die Beschwerdeführerin den Charakter der SKOS-Richtlinien zu verkennen. Diese stellen ergänzendes kantonales, nicht aber übergeordnetes Recht dar, was zudem nur dann gilt, wenn die kantonale Gesetzgebung dies auch so (in einer Verweisungsnorm) vorsieht. Fehlt eine entsprechende Regelung im kantonalen Recht, so handelt es sich (lediglich) um eine verwaltungsinterne Richtlinie (Urteile 8C\_876/2018 vom 15. Januar 2019 und 8C\_692/2017 vom 6. Oktober 2017; vgl. auch unlängst ergangenes Urteil 8C\_333/2023 vom 1. Februar 2024 E. 2.2, zur Publikation vorgesehen). " Il giudizio 8C\_333/2023 del 1° febbraio 2024 citato dall'Alta Corte è ora pubblicato in DTF 150 V 161. Cfr., oltre al consid. 2.2. indicato dal TF, anche il consid. 7.3.6. In dottrina C. Hänzi (Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe". Ed. Helbing Lichtenhahn, Basilea 2011), riguardo alla funzione delle disposizioni CSIAS, evidenzia quanto segue: " In der Schweiz ist eine einheitliche Definition hinsichtlich der Ausgestaltung und der Höhe des Existenzminimums nicht vorhanden. Die verschiedenen Regelungen zum Existenzminimum in der Schweiz bilden kein kohärentes, geschlossenes System zur Sicherung und zum Schutze minimaler Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein. So besteht auch eine eigene Umschreibung und Ausgestaltung des Existenzminimums für den Leistungsbereich der Sozialhilfe. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe hat sich dieser Aufgabe angenommen und gibt im Rahmen ihrer Richtlinien Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane des Bundes, der Kantone, der Gemeinden sowie der Organisationen der privaten Sozialhilfe ab. Damit bezweckt sie, angesichts der grossen föderalen Vielfalt, vor allem auch die Förderung einer gesamtschweizerischen Unterstützungspraxis, insbesondere im Bereich der materiellen Unterstützung. Die Richtlinien konkretisieren dabei nicht nur den Verfassungsauftrag gemäss Art. 12 BV zur Existenzsicherung, sondern sie wollen grundsätzlich die Ausgestaltung eines sozialen Existenzminimums definieren, welches über dem absolut Notwendigen zu liegen kommt. Dabei wurde mit der letzten Revision ein Paradigmawechsel in der Konzeption der Richtlinien vollzogen, da die Grundsicherung ab dann mit einem Anreizsystem verknüpft wurde. Ausgerichtet ist das Unterstützungssystem der SKOS-Richtlinien auf längerfristig unterstützte Personen, die in einem Privathaushalt leben und fähig sind, den damit verbundenen Verpflichtungen nachzukommen. Allerdings zeichnen sich die Richtlinien nicht nur dadurch aus, dass sie ein Bemessungssystem für die jeweils angemessene

Sozialhilfe für solche Haushalte beinhalten. Sie umschreiben bspw. auch die geltenden Zielsetzungen dieses Leistungsfeldes, die wesentlichen Grundprinzipien, die Rechte und Pflichten Unterstützter, die regeln bei der Auszahlung von Leistungen, die möglichen Sanktionen, die Massnahmen zur Integration oder die Verwandten- und Rückerstattungspflicht und erhalten eine Sammlung der Rechtsprechung, der kantonalen Sozialhilfegesetze sowie Praxishilfen. Sie sind damit eine eigentliche Referenz für die Sozialhilfepraxis. Die Richtlinien erlangen jedoch erst durch die kantonale Gesetzgebung, die kommunale Rechtsetzung und die Rechtsprechung Verbindlichkeit.“ (pag. 171-172). In effetti le direttive amministrative non costituiscono norme giuridiche e non sono vincolanti per il giudice delle assicurazioni sociali (cfr. STF 8C\_228/2023 del 6 ottobre 2023 consid. 3.2.; STF 8C\_141/2023 del 2 maggio 2023 consid. 4.1.; STF 8C\_297/2022 del 15 febbraio 2023 consid. 3.2.; STF 9C\_270/2021 del 30 dicembre 2021 consid. 3.5.; STF 8C\_503/2021 del 18 novembre 2021 consid. 4.2.; STF 8C\_463/2021 del 9 novembre 2021 consid. 4.2.; STF 9C\_458/2020 del 27 settembre 2021 consid. 4.1.; DTF 147 V 79 consid. 7.3.2.; STF 8C\_721/2020 del 15 giugno 2021 consid. 5.5.2.2.; STF 9C\_631/2019 del 19 giugno 2020 consid. 2.3.; DTF 144 V 195 ; DTF 138 V 50 consid. 4.1; DTF 137 V 434 consid. 4.2 pag. 438; DTF 133 V 169 consid. 10.1 pag. 181). Quest’ultimo, tuttavia, deve tenerne conto per prendere la sua decisione nella misura in cui queste ultime permettono un’interpretazione delle disposizioni legali applicabili giustificata nel caso di specie (cfr. STF 8C\_425/2023 del 21 maggio 2024 consid. 4.3.; STF 8C\_532/2023 del 17 aprile 2024 consid. 4.4.; STF 8C\_322/2022 del 30 gennaio 2023 consid. 4.3.1.; STF 8C\_769/2021 del 3 maggio 2022 consid. 3.3.; DTF 148 V 144 consid. 3.1.3.; DTF 147 V 342 consid. 5.5.2.2.; STF 8C\_214/2020 del 18 febbraio 2021 consid. 3.2; DTF 146 V 224; DTF 146 V 104; DTF 145 V 224 consid. 6.1.1; DTF 142 V 442 consid. 5.2 pag. 445 seg.; DTF 140 V 314 consid. 3.3 pag. 317; DTF 138 V 50 consid. 4.1; DTF 133 V 587 consid. 6.1 pag. 591; DTF 133 V 257 consid. 3.2 pag. 258 seg.; DTF 132 V 125 consid. 4.4; DTF 131 V 286 consid. 5.1.; DTF 131 V 45 consid. 2.3; DTF 130 V 229 consid. 2.1.; DTF 127 V 57 consid. 3a; DTF 125 V 377, consid. 1c, pag. 379 e riferimenti; SVR 1997 ALV Nr. 83 consid. 3d, pag. 252, ALV Nr. 86 consid. 2c, pag. 262, ALV Nr. 88 consid. 3c, pag. 267-268 = DLA 1998 N. 24, consid. 3c, pag. 127 e ALV Nr. 98 consid. 4a, pag. 300). Il giudice deve, invece, scostarsene quando esse sono incompatibili con i disposti legali in esame (cfr. DTF 146 V 233 consid. 4.2.1.; DTF 145 V 84 consid. 6.1.1.; DTF 130 V 229 consid. 2.1.; STF H 183/00 dell’8 maggio 2001; DTF 126 V 68 consid. 4b; DTF 125 V 379 consid. 1c e sentenze ivi citate; SVR 1997 ALV Nr. 86, consid. 2c, pag. 262, SVR 1997 ALV Nr. 88, consid. 3c, pag. 267-268 = DLA 1998 N. 24, consid. 3c, pag. 127, SVR 1997 ALV Nr. 98, consid. 4a, pag. 300; DTF 120 V 163 consid. 4b, DTF 119 V 65 consid. 5a; RCC 1992 pag. 514, RCC 1992 pag. 220 consid. 16; DTF 116 V 19 consid. 3c, DTF 114 V 16 consid. 1, DTF 112 V 233 consid. 2a, DTF 110 V 267 consid. 1a, DTF 109 V 4 consid. 3a; vedi inoltre Bois , "Procédures applicables aux requérants d'asile" in RSJ 1988 pag. 77ss; Duc-Greber : "La portée de l'art. 4 de la Constitution fédérale en droit de la sécurité sociale" in RDS 1992 II pag. 527; Cattaneo , "Les mesures préventives et de réadaptation de l'assurance-chômage", Ed. Helbing & Lichtenhahn, Basilea e Francoforte sul Meno 1992, pag. 296-297). Secondo la giurisprudenza, infatti, tramite le direttive non possono essere introdotte limitazioni ad una pretesa materiale che vadano al di là di quanto previsto da leggi e ordinanze (cfr. STF 9C\_442/2021 del 17 marzo 2022 consid. 3.3.; DTF 118 V 32, DTF 109 V 169 consid. 3b).

2.6. L’USSI, con decisione su reclamo del 9 settembre 2024, ha confermato i provvedimenti del 2 e del 31 maggio 2024. Il 2 maggio 2024 l’amministrazione, da una

parte, ha annullato il contratto socio-professionale relativo al periodo dal 1° aprile 2024 al 31 marzo 2025, sottoscritto da RI 1 il 16 aprile 2024, in quanto quest'ultima, avendo aggiunto alla propria firma la precisazione "con riserva" (cfr. doc. 140-141), ha imposto delle restrizioni che non rendono valido il contratto (cfr. doc. 92; consid. 1.7.). Dall'altra, ha inflitto all'insorgente una sanzione di fr. 300 per tre mesi dal mese di giugno 2024, poiché, sottoscrivendo il contratto d'inserimento socio-professionale "con riserva", ha compromesso / reso impossibile l'esecuzione / lo scopo di una misura di inserimento senza giustificati motivi (cfr. doc. 112-113; consid. 1.8.). Inoltre l'USSI, con decisione del 31 maggio 2024, concernente la prestazione assistenziale ordinaria spettante alla ricorrente nel mese di giugno 2024 di fr 2'281, ha decurtato tale importo della somma della sanzione, ossia di fr. 300 (cfr. doc. 86; consid. 1.9.). L'insorgente ha contestato il modo di procedere della parte resistente, poiché esso non promuove una certa autonomia dei beneficiari dell'assistenza sociale. Ella ha sottolineato che la legge e il contratto stesso non vietano di esporre le proprie osservazioni, in virtù della libertà di espressione. La medesima ha, poi, rilevato che i contratti firmati con riserva negli anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2023 non hanno impedito che gli stessi venissero eseguiti. La ricorrente ha, altresì, segnalato che nel novembre 2020 aveva denunciato l'USSI presso la Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza (CCPDT) per ripetute violazioni della privacy e che la CCPDT ha appurato che alcune clausole del contratto di inserimento sullo svincolo dei dati privati a terzi senza l'esplicito consenso della titolare erano discutibili (cfr. doc. I; consid. 1.11.).

2.7. Chiamata a pronunciarsi in merito alla fattispecie, questa Corte ritiene utile dapprima evidenziare che nell'ambito dell'assistenza sociale vige il principio della sussidiarietà di cui agli art. 2 Las e 13 Laps. Da tale principio risulta che l'erogazione di prestazioni assistenziali viene riconosciuta soltanto qualora un richiedente non sia in grado di provvedere alle proprie necessità tramite sforzo personale oppure prestazioni a cui sono tenuti dei terzi o, ancora, mediante prestazioni volontarie da parte di terzi (cfr. STF 8C\_708/2018 del 26 marzo 2019 consid. 4.2.; STF 8C\_100/2017 del 14 giugno 2017 consid. 8.1.; STFA K 22/04 del 22 ottobre 2004 consid. 2.3.1., pubblicata in RAMI 2005 pag. 30, DTF 137 V 143 consid. 3.7.1.; Disposizioni COSAS del 2005, aggiornate nel dicembre 2015, p.to A.4; C. Hänni, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe", Ed. Helbing Lichtenhahn, Basilea 2011 pag. 171-172; 114-115). Con sentenza 8C\_787/2011 del 28 febbraio 2012 consid. 4.2. l'Alta Corte ha rilevato, in particolare, che in virtù del principio di sussidiarietà è possibile pretendere prestazioni assistenziali solo nel caso in cui una persona non sia nella condizione di impedire la situazione di bisogno economico tramite un proprio ragionevole comportamento immediato e tempestivo, primariamente assumendo un'attività retribuita e non soltanto nel proprio settore professionale. Con giudizio 8C\_56/2012 dell'11 dicembre 2012 consid. 3.1. il Tribunale federale ha, poi, stabilito che non esiste un diritto di opzione tra le fonti di aiuto prioritario. In particolare l'aiuto sociale è sussidiario in rapporto alle prestazioni legali di terzi come pure in rapporto alle prestazioni volontarie da parte di terzi. Con sentenza 8C\_930/2015 del 15 aprile 2016 consid. 4.1. l'Alta Corte ha osservato che in virtù del principio di sussidiarietà colui che effettivamente e giuridicamente è in grado di procurarsi da solo i mezzi necessari per sopravvivere, in particolare assumendo un'attività lucrativa ragionevolmente esigibile, non può esigere l'assistenza sociale o l'aiuto in situazione di bisogno ai sensi dell'art. 12 Cost. fed. (cfr. STF 8C\_455/2015 del 8 marzo 2016 consid. 7.2.2; STF 8C\_787/2011 del 28 febbraio 2012 consid. 3.2.1). Al consid. 4.4 dello stesso giudizio la nostra Massima Istanza ha esposto che solitamente non sussiste nessun diritto al

sostentamento necessario della vita durante la frequentazione di una formazione. In primo luogo le persone in formazione vanno sostenute attraverso appositi strumenti dedicati alla formazione e perciò di regola l'assistenza sociale non è competente. Contributi alla formazione sono in particolare le borse di studio e i prestiti. L'aiuto sociale può, altresì, essere chiesto solamente in via complementare, ad esempio come aiuto per il superamento della situazione in quanto altri mezzi non sono ancora disponibili (cfr. STF 8C\_930/2015 del 15 aprile 2016 consid. 4.4.). Con giudizio 8C\_138/2016 del 6 settembre 2016 consid. 5.2.1., pubblicato in DTF 142 V 513, il Tribunale federale ha ribadito che secondo prassi il reddito netto complessivo da attività lavorativa dipendente o indipendente viene computato nel calcolo della prestazione assistenziale, come pure il reddito sostitutivo rappresentato dalle rendite AVS, AI, PC, dalle indennità di disoccupazione e da altre indennità giornaliere. Ciò in virtù del principio di sussidiarietà che è l'espressione della responsabilità individuale, secondo cui, prima di far capo all'assistenza sociale, vanno esaurite tutte le altre possibilità di reddito. In una sentenza 8C\_344/2019 del 15 novembre 2019 consid. 6.4. l'Alta Corte ha peraltro osservato: " (...) l'aiuto sociale non deve essere parificato a qualsiasi assicurazione sociale, poiché esso ha natura sussidiaria e le prestazioni pecuniarie servono idealmente per superare situazioni di bisogno e non costituiscono una retribuzione minima e complementare a lungo termine. Si può quindi pretendere un'applicazione rigorosa del principio della sussidiarietà (in esteso si veda: HÄNZI, pag. 114 seg.) ancorato all'art. 2 Las/TI e dell'obbligo di ridurre il danno. (...)” Al riguardo cfr. pure STF 8C\_717/2022 del 7 giugno 2023 consid. 10.1.2, pubblicata in DTF 150 I 6, STF 2C\_60/2022 del 27 dicembre 2022 consid. 4.5., pubblicata in DTF 149 II 1; DTF 146 I 1 e le linee guida CSIAS p.to A.3. concernente la sussidiarietà e le relative spiegazioni. 2.8. In concreto il TCA evidenzia che la ricorrente stessa nel mese di gennaio 2024, allorché stava per scadere - a fine mese - il contratto di inserimento socio-professionale del febbraio 2023, ha richiesto un nuovo contratto (cfr. doc. 154; 152; VIII; consid.1.1.; 1.3.). Il 15 aprile 2024 l'USSI le ha, conseguentemente, inviato un nuovo contratto di inserimento socio-professionale con validità di dodici mesi dal 1° aprile 2024 al 31 marzo 2025 (cfr. doc. 140; consid. 1.5.). RI 1, 16 aprile 2024, ha, tuttavia, sottoscritto il contratto “con riserva” (cfr. doc. 140-141), benché dovesse essere cognita del fatto che l'introduzione di riserve non discusse con l'USSI nel contratto di inserimento socio-professionale al momento della firma nell'aprile 2024 avrebbe potuto essere pregiudizievole per il buon esito dell'attuazione dello stesso. In effetti con sentenza 42.2019.32 del 4 dicembre 2019, cresciuta in giudicato incontestata, il TCA ha stabilito che a ragione l'USSI, a causa delle restrizioni imposte da RI 1 al contratto di inserimento professionale del novembre 2018 (ossia l'aver negato l'autorizzazione, segnatamente, a datori di lavoro, medici assicurazioni e agli organi ufficiali di fornire agli organi competenti tutte le informazioni necessarie all'adempimento del compito legale loro affidato, rispettivamente all'USSI e all'URC di trasmettersi vicendevolmente tutte le informazioni necessarie, se non previo suo consenso e l'aver firmato il contratto di inserimento professionale con riserva), non aveva attivato la collaborazione URC-USSI e non aveva quindi posto in vigore il contratto, visto che le limitazioni inserite dall'insorgente non consentivano un'adeguata attuazione pratica di un progetto di inserimento professionale. Per quanto attiene ai contratti del 2015, 2016 e 2017 firmati con riserva ma senza conseguenze sull'esecuzione degli stessi, menzionati dalla ricorrente (cfr. doc. I), va osservato che essi sono precedenti al giudizio 42.2019.32 del 4 dicembre 2019. Inoltre è vero che questa Corte, con sentenza 42.2017.32 del 4 settembre 2017, ha deciso che a torto l'USSI aveva annullato il contratto di inserimento

sociale dell'ottobre 2016 con effetto al 31 dicembre 2016 - dopo due mesi di validità -, tra l'altro per il motivo che la ricorrente aveva apposto delle riserve sul contratto, poiché la medesima, a cui l'amministrazione non aveva formulato alcuna osservazione circa le riserve espresse sul contratto d'inserimento sociale del 2015, poteva in buona fede credere che non vi fosse pregiudizio alcuno nell'aggiungere nuovamente tali riserve nel contratto dell'ottobre 2016. È altrettanto vero, in ogni caso, che nel successivo giudizio 42.2019.32 del 4 dicembre 2019 il TCA ha precisato che dopo le obiezioni formulate nel 2016 dalla parte resistente a RI 1 in merito all'apposizione di riserve sul contratto di inserimento sociale dell'ottobre 2016 e dopo la sentenza 42.2017.32 che ha giustificato il suo comportamento relativo alle limitazioni annotate sul contratto in questione, perché fino a quel momento non le era stato rimproverato tale modo di procedere, all'insorgente doveva risultare chiaro che in linea di principio aggiungere delle restrizioni a un contratto e firmarlo con riserva poteva condurre a conseguenze negative ai fini del perfezionamento dello stesso. In simili condizioni occorre concludere che la ricorrente, la quale beneficia dell'assistenza sociale in modo continuativo dall'ottobre 2011, firmando nel febbraio 2024 con riserva il contratto di inserimento socio-professionale, non ha dimostrato, in contrasto con il principio di sussidiarietà (cfr. consid. 2.7.) e con l'obbligo di ridurre il danno che incombe ai richiedenti l'assistenza sociale, rispettivamente ai beneficiari della stessa (cfr. STCA 42.2022.28 del 12 settembre 2022 consid. 2.10.; STCA 42.2019.10-11 dell'11 aprile 2019 consid. 2.9., confermata dal TF con giudizio 8C\_344/2019 del 15 novembre 2019; 42.2018.36 del 12 dicembre 2018 consid. 2.8.; STCA 42.2018.15 del 12 settembre 2018 consid. 2.9.; STCA 42.2018.1 del 17 febbraio 2018 consid. 2.7., pubblicata in RtiD II-2018 N. 23 pag. 106 segg.), la necessaria collaborazione nei confronti dell'amministrazione. Alla medesima deve, perciò, essere inflitta una sanzione in applicazione degli art. 31d cpv. 5 e 23 cpv. 2 Las, nonché 9a cpv. 1 lett. g Reg.Las (cfr. consid. 2.2.; 2.3.; 2.4.). Questa Corte non ignora, in primo luogo, che la Commissione cantonale per la protezione dei dati e la trasparenza (CCPDT), il 12 dicembre 2022, ha emesso una decisione con cui ha accolto, per quanto ricevibile, la denuncia presentata il 2 novembre 2020 da RI 1 contro l'USSI chiedente l'accertamento dell'irregolarità degli atti in relazione con il pagamento di prestazioni assistenziali speciali, in favore direttamente dei fornitori, in violazione della riservatezza dei suoi dati personali (cfr. doc. 75-83). In secondo luogo, che nonostante l'insorgente abbia firmato con riserva, il 7 febbraio 2023, anche il contratto di inserimento socio-professionale relativo all'arco di tempo 1° febbraio 2023 - 31 gennaio 2024 (cfr. doc. VIII1), lo stesso è rimasto valido e non è stato annullato dalla parte resistente (cfr. doc. I). Tuttavia tali circostanze, tutto ben ponderato, non sono tali da sovvertire l'esito della presente lite dal profilo del principio dell'applicabilità all'insorgente di una penalità. Infatti il giudizio della CCPDT concerne più che altro la comunicazione al dentista curante della ricorrente da parte di USSI di dati personali degni di protezione, come risulta anche dal relativo dispositivo: " 1. La denuncia, per quanto ricevibile, è accolta. 2. È conseguentemente accertata la violazione della LPDP commessa dall'USSI, in relazione con la trasmissione dei dati al medico dentista. 3. Non si prelevano né spese né tasse di giustizia. 4. Contro la presente decisione può essere interposto ricorso al Tribunale cantonale amministrativo entro 30 giorni dalla sua intimazione, secondo le modalità descritte dall'art. 68 e segg. LPamm." (Doc. 83) La CCPDT ha sì specificato che "le formulazioni contenute nelle suddette convenzioni (n.d.r. convenzione di rinnovo/revisione delle prestazioni assistenziali e contratto di inserimento socio-professionale; cfr. doc. 81-82) riguardanti clausole di svincolo dal segreto d'ufficio e/o dal segreto professionale

risultano discutibili, in quanto incompatibili con quanto stabilito dall'art. 11 cpv. 1 lett. c) LPDP (n.d.r. "Dati personali possono essere trasmessi a persone private se la persona interessata, nel caso specifico, ha dato il suo consenso o le circostanze permettono di presumerlo; trattandosi di dati personali meritevoli di particolare protezione, il consenso deve essere esplicito."). Benché il richiamo della prima convenzione agli art. 67 Las e 21 Laps, entrambe le formulazioni esaminate appaiono eccessivamente generiche, in modo da non poter giustificare elaborazioni di qualsiasi dato personale della persona interessata, ritenuto in particolare come il trattamento di dati degni di particolare protezione o di profili della personalità necessiti di un esplicito consenso in seguito a debita informazione della persona interessata" (cfr. doc. 83). Si rileva, però, benché sia auspicabile che l'amministrazione adatti il testo delle proprie convenzioni conformemente alle indicazioni della CCPDT, che in relazione all'applicabilità di una sanzione il giudizio della Commissione non è dirimente. In casu non si è, infatti, confrontati con la comunicazione di dati personali a terzi (cfr. doc. 140-141). Si trattava piuttosto di autorizzare l'eventuale scambio di informazioni necessarie tra le figure coinvolte nei percorsi socio-professionali, per cui l'insorgente avrebbe dovuto semmai essere più specifica nel manifestare, se del caso, un eventuale dissenso alla trasmissione di determinati dati, invece di apporre in modo generico e vago la clausola "con riserva". Quest'ultima, invero, come espressa dalla ricorrente nel contesto del contratto in questione poteva ad ogni modo riferirsi anche all'eventuale percorso proposto, limitando l'efficacia dell'inserimento socio-professionale. Per quanto riguarda il contratto di inserimento del 2023, giova evidenziare che la ricorrente non poteva comunque misconoscere la chiara portata della sentenza 42.2019.32 emanata dal TCA il 4 dicembre 2019. La medesima non era legittimata a credere, soltanto poiché l'USSI non aveva reagito alla sua firma con riserva del 7 febbraio 2023, che i principi fissati da questa Corte non avessero più valenza e che una sua imposizione di limitazioni non potesse avere conseguenze. Non è possibile escludere, in effetti, che la mancata reazione da parte dell'amministrazione all'aggiunta "con riserva" sia dovuta a una svista, per cui, alla luce del giudizio 42.2019.32 emanato dal TCA, le ragioni del modo di procedere dell'USSI avrebbero dovuto essere maggiormente indagate da parte dell'insorgente. A quest'ultimo riguardo va puntualizzato che, quindi, la medesima, se non in occasione del contratto di inserimento socio-professionale del 2023, perlomeno al momento della firma di quello del 2024, avrebbe dovuto contattare l'USSI e chiedere raggugli in merito. 2.9. L'USSI ha applicato alla ricorrente una sanzione di fr. 300 mensile per tre mesi (cfr. doc. 112-113; consid. 1.8.). In effetti la disposizione interna datata 1° settembre 2021 della Sezione del sostegno sociale prevede che, qualora un beneficiario dell'assistenza sociale con il suo comportamento comprometta o renda impossibile l'esecuzione o lo scopo di una misura d'inserimento, senza una valida giustificazione, debba essere comminata una penalità di entità grave ("con conseguente valutazione se convocare l'utente per verificare la collocabilità"; cfr. doc. 34). Una sanzione grave corrisponde, sempre ai sensi della disposizione interna in questione, all'importo di fr. 300 per tre mesi. In concreto il TCA, tutto ben considerato, ritiene che ai fini della commisurazione della sanzione debbano comunque essere considerati, da un alto, il fatto che l'insorgente, nel dicembre 2022, aveva comunque ricevuto una decisione da parte della CCPDT nella quale è stato indicato che le formulazioni contenute in particolare nel contratto di inserimento socio-professionale riguardanti clausole di svincolo dal segreto d'ufficio e/o dal segreto professionale risultavano discutibili (cfr. doc. 83; consid. 2.8.). Dall'altro, la mancata reazione alla firma "con riserva" nel contratto di inserimento socio-professionale del febbraio 2023 (cfr. doc.

VIII; consid. 2.8.). Nel caso di specie risulta, dunque, più conforme al principio di proporzionalità (cfr. STF 8C\_38/2012 del

#### **E. 7**

pag. 161; U. Kieser, op. cit., ad art. 37, n. 38).

La necessità di patrocinio da parte di un legale dipende dalle circostanze oggettive e soggettive del caso concreto, ossia dalla particolarità delle norme procedurali applicabili, dalla complessità delle questioni giuridiche, dalla fattispecie poco chiara, ma anche dal richiedente. Quest'ultimo, ad esempio, non deve essere capace di difendere i propri interessi. Qualora sussiste la minaccia di un intervento particolarmente grave nello statuto giuridico dell'indigente è di regola data la necessità di un patrocinio, altrimenti soltanto nei casi in cui oltre alla relativa complessità della fattispecie si aggiungono anche difficoltà reali e giuridiche che non possono essere risolte dal richiedente stesso (Falls ein besonders starker Eingriff in die Rechtsstellung des Bedürftigen droht, ist die Verbeiständung grundsätzlich geboten, andernfalls bloss, wenn zur relativen Schwere des Falles besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten hinzukommen, denen der Gesuchsteller auf sich alleine gestellt nicht gewachsen ist, cfr. DTF 125 V 35 consid.4b e riferimenti; DTF 119 Ia 265), oppure se l'assistenza di rappresentanti di associazioni invalidi, assistenti sociali o altre persone nel settore sociale non può essere presa in considerazione (Eine anwaltliche Verbeiständung drängt sich nur in Ausnahmefällen auf, in denen ein Rechtsanwalt beigezogen wird, weil schwierige rechtliche oder tatsächliche Fragen dies als notwendig erscheinen lassen und eine Verbeiständung durch Verbandsvertreter, Fürsorger oder andere Fach- und Vertrauensleute sozialer Institutionen nicht in Betracht fällt; DTF 132 V 201 consid.4.1 con riferimenti). La necessità o meno dell'assistenza di un avvocato durante la procedura di opposizione o di reclamo dipende esclusivamente dal tipo di problematiche che vengono trattate nella decisione impugnata (cfr. STF 8C\_48/2015 del 10 aprile 2015 consid. 2.2., pubblicata in DLA 2015 N. 7 pag. 161; STFI 911/06 del 2 febbraio 2007; STF 8C\_669/2016 del 7 aprile 2017; STF 9C\_577/2019 del 21 gennaio 2020 consid. 6.2.).

Del resto l'assistenza da parte di un avvocato durante la procedura amministrativa deve restare l'eccezione (cfr. STF 9C\_90/2022 del 3 febbraio 2023 consid. 5.2.; STF 9C\_577/2019 del 21 gennaio 2020 consid. 7; STF 8C\_48/2015 del 10 aprile 2015 consid. 2.2., pubblicata in DLA 2015 N. 7 pag. 161; STF I 127/07 del 7 gennaio 2008 consid. 4.2.-4.3.; DTF 103 V 46).

#### **E. 10**

aprile 2012 consid. 1.2.; DTF 123 V 150) una sanzione di fr. 100 per tre mesi. Si sottolinea che l'importo mensile di fr. 100 nemmeno raggiunge il 10% del forfait di mantenimento che per il 2024 corrisponde a fr. 1'031 mensili per una persona sola (cfr. Direttive cantonali riguardanti gli importi delle prestazioni assistenziali per il 2024; BU 41/2023 del 22 dicembre 2023 pag. 5). La sanzione si rivela, perciò, essere ad ogni modo inferiore all'ammontare massimo ammissibile del 30% della soglia di intervento (cfr. consid. 2.4.; STCA 42.2022.98 del 24 aprile 2023 consid. 2.13.). Infine questa Corte, alla luce delle considerazioni che precedono, considera eccessivo l'annullamento del contratto di inserimento socio-professionale dell'aprile 2024. All'insorgente va sottoposto un nuovo contratto adattato a quanto statuito dalla CCPDT, che per essere attivato dovrà essere sottoscritto dall'interessata senza apporre limitazioni unilaterali non discusse in precedenza

con l'amministrazione.

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