Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C_739/2014 {T 0/2}

Sentenza dell'11 agosto 2015

I Corte di diritto sociale

Composizione
Giudici federali Ursprung, Giudice presidente,
Frésard, Parrino,
Cancelliere Bernasconi.

Partecipanti al procedimento
Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Effingerstrasse 20, 3003 Berna,
ricorrente,

contro

A._____,
opponente,

Cassa cantonale per gli assegni familiari del Cantone Ticino, Via Canonico Ghiringhelli 15a, 6501 Bellinzona.

Oggetto
Assegno familiare (assegno di formazione),

ricorso contro il giudizio del Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino del 10 settembre 2014.

Fatti:

A.

A.a. La Cassa cantonale per gli assegni familiari del Cantone Ticino ha riconosciuto a A._____ con decisione del 7 luglio 2011 il diritto agli assegni familiari di formazione a favore del figlio B._____, nato nel 1993, per il periodo dal 1° gennaio 2011 al 30 giugno 2012 (momento del termine degli studi liceali).

A.b. Il 16 marzo 2013 A._____ ha chiesto retroattivamente il diritto agli assegni familiari dal 1° luglio 2012. La Cassa cantonale per gli assegni familiari del Cantone Ticino con decisione del 12 giugno 2013 ha parzialmente accolto la domanda, accordando il diritto agli assegni dal 1° maggio al 31 agosto 2013. Per il resto, per il periodo dal 1° luglio 2012 al 30 aprile 2013, la domanda è stata respinta poiché il diritto agli assegni di formazione è stato interrotto per un periodo superiore ai cinque mesi necessari per svolgere il servizio militare. Con decisione su opposizione del 27 gennaio 2014 l'amministrazione ha confermato il suo operato.

B.
Con giudizio del 10 settembre 2014 il Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino ha accolto il ricorso di A._____, annullato la decisione su opposizione e rinviato la causa all'amministrazione per nuovi accertamenti. La Corte cantonale, interpretando gli art. 49 ^{bis}e 49 ^{ter} OAVS ha concluso che in concreto per riconoscere gli assegni familiari al figlio di A._____ andassero cumulati i periodi di interruzione, tuttavia ha rinviato la causa perché fossero esperiti i necessari accertamenti al fine di verificare l'adempimento dei presupposti economici per riconoscere il diritto all'assegno di formazione fissato all'art. 49 ^{bis} cpv. 3 OAVS, secondo cui un figlio non è considerato in formazione se consegue un reddito da attività lucrativa mensile medio superiore all'importo massimo della rendita di vecchiaia completa dell'AVS.

C.
L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, chiedendo l'annullamento del giudizio cantonale e la conferma della decisione su opposizione.

A._____ chiede sostanzialmente la conferma del giudizio cantonale, mentre la Cassa cantonale di compensazione degli assegni familiari del Cantone Ticino postula l'accoglimento del ricorso.

Diritto:

1.

1.1. Il Tribunale federale esamina liberamente, con piena cognizione e senza essere vincolato dalle motivazioni delle parti, l'ammissibilità del rimedio esperito (**DTF 140 I 90** consid. 1 pag. 92; **139 V 42** consid. 1 pag. 44). Giova tuttavia ricordare che, nella misura in cui non sono immediatamente

ravvisabili, il ricorrente deve dimostrare la sussistenza dei presupposti per riconoscere la sua legittimazione ricorsuale (art. 42 cpv. 2 LTF; **DTF 138 IV 86** consid. 3 pag. 88; **135 III 46** consid. 4 pag. 47; **134 II 45** consid. 2.2.3 pag. 48).

1.2. Il ricorrente è legittimato a ricorrere davanti al Tribunale federale contro le sentenze dei tribunali cantonali delle assicurazioni (art. 89 cpv. 2 lett. a LTF in relazione con l'art. 19 cpv. 1 OAFami; **DTF 139 V 429** consid. 1.3 pag. 431).

1.3. Il giudizio impugnato, benché decida aspetti parziali materiali della controversia e proceda al rinvio della causa all'amministrazione per nuova decisione, può essere trattato alla stregua di una decisione finale (art. 90 LTF). Infatti il rinvio alla Cassa è finalizzato unicamente a realizzare dal profilo economico quanto è stato deciso materialmente dalla Corte cantonale. Anche sotto questo profilo non si presentano quindi impedimenti a entrare nel merito del ricorso (**DTF 134 II 124** consid. 1.3 pag. 127; cfr. da ultimo sentenza 8C_832/2014 del 28 maggio 2015 consid. 2.1).

2.
Il ricorso in materia di diritto pubblico può essere presentato per violazione del diritto, così come stabilito dagli art. 95 e 96 LTF. Il Tribunale federale applica d'ufficio il diritto (art. 106 cpv. 1 LTF; cfr. tuttavia l'eccezione del cpv. 2), non essendo vincolato né dagli argomenti sollevati nel ricorso né dai motivi addotti dall'autorità precedente. Il Tribunale federale fonda la sua sentenza sui fatti accertati dall'autorità inferiore (art. 105 cpv. 1 LTF). Può scostarsi da questo accertamento solo qualora esso sia avvenuto in modo manifestamente inesatto, ovvero arbitrario (**DTF 134 V 53** consid. 4.3 pag. 62), oppure in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF (art. 105 cpv. 2 LTF). Salvo i casi in cui tale inesattezza sia lampante, la parte ricorrente che intende contestare i fatti accertati dall'autorità inferiore deve spiegare, in maniera circostanziata, per quale motivo ritiene che le condizioni di una delle eccezioni previste dall'art. 105 cpv. 2 LTF sarebbero realizzate (cfr. **DTF 133 II 249** consid. 1.4.3 pag. 254 con riferimento).

3.
Oggetto del contendere è il diritto dell'opponente agli assegni familiari di formazione per il figlio per il periodo dal 1° luglio 2012 al 30 aprile 2013.

4.
A norma dell'art. 3 cpv. 1 lett. b LAFam gli assegni familiari comprendono fra l'altro l'assegno di formazione, versato dalla fine del mese in cui il figlio compie il 16° anno d'età fino alla conclusione della formazione, ma al più tardi sino alla fine del mese in cui il figlio compie il 25° anno d'età. Dai materiali legislativi alla LAFam non risulta come vada interpretato il concetto di formazione (**DTF 138 V 286** consid. 4.1 pag. 288). L'art. 1 cpv. 1 OAFami prevede che il diritto all'assegno di formazione sussiste per i figli che svolgono una formazione ai sensi dell'articolo 25 cpv. 5 LAVS. Quest'ultima disposizione stabilisce che per i figli ancora in formazione, il diritto alla rendita dura fino al termine della stessa, ma al più tardi fino a 25 anni compiuti. Il Consiglio federale può stabilire che cosa si intende per formazione, facoltà che il governo federale ha utilizzato con l'art. 49 ^{bis}e l'art. 49 ^{ter} OAVS, entrati in vigore il 1° gennaio 2011 (BU 2010 4573). L'art. 49 ^{ter} cpv. 3 OAVS recita:

Non sono considerati interruzioni ai sensi del capoverso 2 i seguenti periodi, a condizione che la formazione sia proseguita immediatamente dopo:
a. usuali periodi senza lezioni e vacanze per una durata massima di quattro mesi;
b. il servizio militare o civile per una durata massima di cinque mesi;
c. le interruzioni per motivi di salute o per gravidanza per una durata massima di 12 mesi.

Nella **DTF 138 V 286** consid. 4.2.2 il Tribunale federale ha stabilito che riguardo al concetto di formazione e di interruzione si può rinviare alla prassi dei tribunali e delle autorità amministrative nonché alle circolari dell'UFAS.

5.

5.1. Il Tribunale cantonale delle assicurazioni, dopo aver esposto le basi legali applicabili, alcuni materiali e la giurisprudenza riferiti a quelle norme, ha preso atto dell'accoglimento da parte del Consiglio nazionale del postulato 12.3210 "Conciliare meglio la scuola reclute e gli studi superiori" presentato dal deputato JACQUES-ANDRÉ MAIREe cofirmatari. Ricordato il potere di controllo dei tribunali sulle ordinanze del Consiglio federale e richiamate le osservazioni dell'UFAS nonché le successive osservazioni dell'opponente, la Corte cantonale ha menzionato la sentenza 9C_283/2010 del 17 dicembre 2010 e la **DTF 138 V 286** secondo le quali il servizio militare obbligatorio, componente essenziale del sistema svizzero di milizia, non potrebbe essere assimilato ad un'attività che interrompe la formazione professionale. Nella sua prassi il Tribunale federale avrebbe messo in luce come il cosiddetto modello di Bologna abbia notevolmente complicato il coordinamento tra studio universitario e servizio militare. Del resto il frazionamento del servizio militare non è un diritto. I giudici ticinesi hanno stabilito che la giurisprudenza finora resa deve essere tenuta in considerazione, benché l'art. 49 ^{bis}e l'art. 49 ^{ter} OAVS siano stati successivamente modificati.

Accertato come il figlio dell'opponente abbia conseguito la maturità liceale nel giugno 2012, effettuato un periodo di studi per un periodo inferiore a quattro mesi (svolgendo secondo le dichiarazioni dell'opponente un corso di perfezionamento linguistico), svolto 21 settimane di servizio militare dal 19 ottobre 2012 al 5 aprile 2013, per poi riprendere gli studi universitari, la Corte cantonale ha quindi concluso che non c'è alcuna interruzione della formazione, poiché l'inizio degli studi universitari è stato ritardato proprio dall'obbligo di prestare servizio militare. Se non si procedesse a un cumulo dei periodi, vi sarebbe una disparità di trattamento fra gli studenti che adempiono gli obblighi militari e quelli che ne sono esonerati. A mente del Tribunale delle assicurazioni il cumulo di periodi non è riconosciuto neanche in altre assicurazioni sociali, segnatamente l'art. 13 e l'art. 14 LADI.

5.2. Il ricorrente, per quanto riguarda la natura dell'interruzione della formazione, cita innanzitutto il commentario delle modifiche OAVS entrate in vigore il 1° gennaio 2011, il quale mette in rilievo come una recluta percepisca al giorno fr. 62.- di indennità perdita di guadagno (IPG) e fr. 4.- di soldo (tra cui vitto, alloggio ed esenzione dal premio dell'assicurazione sociale obbligatoria contro le malattie). Nel quadro di un avanzamento le IPG possono arrivare facilmente a una somma tra fr. 3'000.- e fr. 4'000.-. Alla luce di queste considerazioni si giustificherebbe un'interruzione della formazione con la relativa sospensione del diritto all'assegno. Un'eccezione all'interruzione è data se il servizio militare non supera i cinque mesi e se il servizio militare, pur non essendo un'ipotesi frequente, è svolto fra due semestri universitari, quando non vi sono corsi. Il commentario dà atto che è difficile inserirvi una scuola reclute

di una durata approssimativa di cinque mesi. Il rinvio degli studi a causa del servizio militare provoca un'interruzione come anche un servizio prolungato, segnatamente in forma continuata o per il pagamento dei gradi. Il ricorrente ha poi ricordato che il Consiglio federale ha stabilito una soglia pari alla rendita di vecchiaia completa massima dell'AVS, proprio perché lo scopo dell'assegno di formazione consiste nel compensare una parte del danno economico del figlio maggiorenne agli studi. Il ricorrente esclude pertanto un cumulo dei periodi previsti all'art. 49 ter cpv. 3 OAVS. Il ricorrente osserva che il Consiglio federale era consapevole che questo sistema non avrebbe permesso a quei militi di essere ancora considerati in formazione, tuttavia viste le possibilità di frazionamento del servizio che l'ordinamento militare prevede, lo studente avrebbe ancora la possibilità di evitare di perdere uno o due semestri universitari. Il ricorrente ritiene da ultimo irrilevante allo stadio attuale delle cose il postulato 12.3210.

5.3. La Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari del Cantone Ticino fa proprie le tesi del ricorrente. L'opponente afferma che il ricorrente si limita sostanzialmente a riproporre nella sede federale quanto già riferito dinanzi alla Corte cantonale. Sostiene che il Consiglio federale non avrebbe voluto escludere esplicitamente un cumulo dei periodi di interruzione. Il Governo federale, fissando il limite temporale di cinque mesi, non sarebbe stato consapevole di andare a creare una "lampante disparità di trattamento" fra gli studenti obbligati al servizio militare e quelli esonerati. Il cumulo dei periodi di interruzione sarebbe a mente dell'opponente la sola possibilità per ovviare a questa disparità. L'opponente sottolinea inoltre che tale soluzione non evita agli studenti di dover posticipare l'inizio degli studi a causa della scuola reclute. Occorre anche tenere conto che gli studenti universitari tenuti al servizio militare, devono forzatamente passare parte delle loro ferie a favore dell'Esercito svizzero, mentre gli altri studenti posso godersi una pausa o concentrarsi negli studi.

6.

6.1. Determinante in questo caso è la possibilità di cumulare i periodi di interruzione dell'art. 49 ter cpv. 3 OAVS, essendo pacifico che il servizio militare prestato dal figlio dell'opponente ha oltrepassato i limiti massimi di interruzione previsti dalla normativa (cfr. consid. 5.1 secondo paragrafo).

6.2. L'art. 25 cpv. 5 LAVS corrisponde praticamente al testo dell'art. 25 cpv. 3 LAVS del disegno legislativo contenuto nel messaggio del Consiglio federale. Conseguentemente è stato tra l'altro delegato al Governo federale in aggiunta alle sue abituali mansioni esecutive il compito di concretizzare il concetto di "formazione" (messaggio del Consiglio federale del 5 marzo 1990 sulla decima revisione della LAVS; FF 1990 II 1, 79 [cifra 92 delega della competenza legislativa]). Nel quadro delle deliberazioni commissionali e parlamentari la delega al Consiglio federale non è stata oggetto né di discussioni né di approfondimenti (cfr. BU 1991 S 273, 1993 N 253 o 1994 S 596), né tantomeno quando dall'Amministrazione federale è stato affermato che la giurisprudenza definiva il concetto in maniera molto ampia e non sempre coerente, motivo per cui si giustificava una delega di competenza al Consiglio federale per definire il concetto (verbale del 7-9 settembre 1992 della Commissione allargata per la sicurezza sociale del Consiglio nazionale, pag. 11). L'art. 49 bise l'art. 49 ter OAVS, i quali trovano il loro fondamento nell'art. 25 cpv. 5 LAVS, sono pertanto disposizioni di ordinanza dipendente nel senso che sostituiscono una disciplina legislativa e non sono soltanto di natura esecutiva (cfr. per i concetti di "ordinanza dipendente" e "ordinanza sostitutiva" PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3a edizione, 2011, § 46 N 10 segg. e 22 segg.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6a edizione, 2010, N 135 segg., 150 e 404 segg.; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, I volume, 3a edizione, 2013, N 1607 segg., in modo particolare N 1614 seg.). Il Consiglio federale dispone quindi per la definizione del concetto di "formazione" di un ampio margine di apprezzamento.

6.3. Il Tribunale federale può esaminare la legalità e la costituzionalità delle ordinanze del Consiglio federale. Nel caso di un'ordinanza dipendente, fondata su una delega legislativa, il Tribunale federale vaglia se il Consiglio federale è rimasto entro i limiti delle facoltà conferitegli dalla legge. Nella misura in cui la delega legislativa non consente all'Esecutivo federale di derogare alla Costituzione, il Tribunale federale può ugualmente controllare la costituzionalità dell'ordinanza. Quando la delega legislativa concede al Consiglio federale un potere di apprezzamento molto ampio per stabilire le disposizioni esecutive, in virtù dell'art. 190 Cost. questo margine di apprezzamento è vincolante per il Tribunale federale. In tal caso, esso non può sostituire il proprio potere di apprezzamento a quello del Consiglio federale, ma deve limitarsi ad esaminare se l'ordinanza oltrepassa manifestamente il quadro delle competenze delegate al Governo, oppure se risulti contraria alla legge o alla Costituzione per altri motivi (**DTF 137 III 217** consid. 2.3 e rinvii; **128 IV 177** consid. 2.1). Il Tribunale federale può in particolare esaminare, se la norma di ordinanza è fondata su ragioni serie o se sia contraria all'art. 9 Cost., quando non si fonda su motivi obiettivi, seri o se è sprovvisto di senso e scopo e sia insostenibile anche nel risultato oppure perché crea differenze giuridiche, per le quali non è ravvisabile un giustificato motivo alla luce delle circostanze di fatto, o tralascia differenze, che correttamente sarebbero dovute essere regolate. Tuttavia la responsabilità sull'adeguatezza di una determinata scelta rimane al Consiglio federale; non è per contro compito del Tribunale federale esprimersi sull'opportunità economica o politica (**DTF 136 II 337** consid. 5.1 pag. 348; **133 V 569** consid. 5.1 pag. 570; cfr. anche **DTF 133 V 42** consid. 3.1 pag. 44).

6.4. Il Tribunale federale nella sentenza 8C_611/2014 del 6 luglio 2015 consid. 8.4, destinata a pubblicazione, ha già concluso che un cumulo dei motivi di interruzione dell'art. 49 ter cpv. 3 OAVS non è possibile, poiché non emerge né dal testo dell'ordinanza né dal commentario dell'UFAS (cfr. consid. 5.2), il quale spiega come le interruzioni della formazione in cui sono versati assegni familiari vadano limitate allo stretto necessario. La differenza evidenziata sia dalla Corte cantonale sia dall'opponente tra studenti tenuti all'obbligo del servizio militare ed esonerati non configura una disparità di trattamento. Poiché la durata dell'interruzione è un criterio distintivo di natura oggettiva, non si presenta alcuna violazione né dell'art. 8 cpv. 1 Cost. né dell'art. 9 Cost. È semmai il cumulo di periodi di interruzione secondo l'art. 49 ter cpv. 3 lett. a e b OAVS a portare a una soluzione arbitraria, poiché in un periodo sostanzialmente doppio rispetto a quelli previsti nella normativa, si fonda un diritto agli assegni di formazione, mentre in quel periodo nemmeno un giorno è dedicato alla formazione. La soluzione adottata dal tribunale cantonale non è conforme allo scopo degli assegni di formazione, che mira alla promozione della formazione con la compensazione parziale dell'onere rappresentato da uno o più figli (art. 2 LAFam). Il cumulo dei periodi di interruzione contravviene quindi alle chiare intenzioni del legislatore e del Consiglio federale. Inoltre le Casse di compensazione per gli assegni familiari in caso di servizio militare prolungato si vedrebbero sempre costrette ad accertare, come ha stabilito la Corte cantonale nel giudizio impugnato, se il denaro erogato con gli assegni non supera la soglia prevista all'art. 49 bis cpv. 3 OAVS. Il principio della non cumulabilità dei periodi di interruzione si inserisce in definitiva nell'ampio margine di apprezzamento conferito al Consiglio federale (consid. 6.3). Certo, il

Popolo e i Cantoni hanno confermato il sistema di milizia nell'Esercito Svizzero (FF 2013 7549), è anche vero che il Consiglio federale ha proposto l'accoglimento del postulato 12.3210, dando atto in qualche modo della disponibilità alla modifica delle disposizioni in esame. In seguito ha anche formulato, nel quadro del messaggio del 3 settembre 2014 concernente la modifica delle basi legali per l'ulteriore sviluppo dell'esercito (FF 2014 5939), una riorganizzazione del servizio militare per meglio conciliarlo con le attività civili (FF 2014 5961; misure al punto 1.1.7). Tuttavia, tali aspetti, sottolineati in modo particolare dall'opponente, non riguardano lo scopo degli assegni di formazione, come si è visto, ma semmai da un lato il sistema di studio universitario e da un altro lato l'organizzazione e la struttura dei corsi di scuola reclute e di ripetizione dell'Esercito svizzero, i quali creerebbero alcuni inconvenienti, rendendo oggi rispetto al passato meno attrattivo il servizio militare per il cittadino intenzionato a perseguire uno studio accademico. Si tratta però di questioni generali e di opportunità economica e politica che sfuggono all'esame del giudice delle assicurazioni sociali e del Tribunale federale (consid. 6.3 in fine).

7.
Ne segue che il ricorso deve essere accolto, il giudizio impugnato annullato e confermata la decisione su opposizione resa dalla Cassa. Soccombente, l'opponente deve sopportare l'onere delle spese giudiziarie (art. 66 cpv. 1 LTF). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 68 cpv. 3 LTF).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.
Il ricorso è accolto. Il giudizio del Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino del 10 settembre 2014 è annullato e la decisione su opposizione della Cassa cantonale per gli assegni familiari del Cantone Ticino è confermata.

2.
Le spese giudiziarie di fr. 500.- sono poste a carico dell'opponente.

3.
Comunicazione alle parti, alla Cassa cantonale per gli assegni familiari del Cantone Ticino e al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino.

Lucerna, 11 agosto 2015

In nome della I Corte di diritto sociale
del Tribunale federale svizzero

Il Giudice presidente: Ursprung

Il Cancelliere: Bernasconi