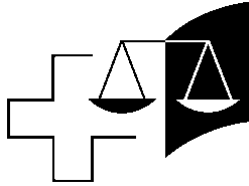


Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



8C 717/2022

Sentenza del 7 giugno 2023

IV Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Wirthlin, Presidente,
Maillard, Heine, Viscione, Abrecht,
Cancelliere Colombi.

Partecipanti al procedimento
A. _____, patrocinato dall'avv. Vinh Giang,
ricorrente,

contro

Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento del Cantone Ticino (USSI), viale Officina 6, 6500
Bellinzona,
opponente.

Oggetto
Assistenza sociale,

ricorso contro la sentenza del Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino del 7
novembre 2022 (42.2022.48 - 42.2022.75).

Fatti:

A.

A.a. A. _____, nato nel 1974, ha beneficiato di prestazioni assistenziali da febbraio 2004 ad agosto 2006, da ottobre 2006 a dicembre 2010 e da marzo 2017 a marzo 2022 per complessivi fr. 307'275.50. Con decisione del 25 febbraio 2022, confermata su reclamo il 17 maggio 2022, l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento del Cantone Ticino (USSI) ha annullato e sostituito i provvedimenti del 15 dicembre 2021 e del 3 gennaio 2022 con i quali aveva inizialmente accolto la richiesta di rinnovo presentata il 7 dicembre 2021 da A. _____, rifiutandogli così le prestazioni assistenziali. L'amministrazione ha ritenuto una violazione del principio della sussidiarietà previsto dall'art. 2 cpv. 1 della legge ticinese dell'8 marzo 1971 sull'assistenza sociale (Las/TI; RL 871.100), poiché il richiedente - per anni - non aveva permesso all'Ufficio dell'assicurazione invalidità del Cantone Ticino (UAI) di determinare il suo diritto ad una rendita d'invalidità.

A.b. In seguito, con decisione del 24 giugno 2022, confermata su reclamo il 16 agosto 2022, l'USSI ha rifiutato le prestazioni assistenziali richieste da A. _____ per il mese di giugno 2022 poiché non si era presentato alla visita peritale del 23 maggio 2022 fissata dall'UAI.

B.

A. _____ è insorto contro le decisioni su reclamo del 17 maggio e del 16 agosto 2022 dinanzi al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino, il quale, congiunte le cause, ha respinto i ricorsi con sentenza del 7 novembre 2022.

C.

A. _____ presenta un ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale (subordinatamente un ricorso sussidiario in materia costituzionale), chiedendo - previa concessione dell'assistenza giudiziaria con gratuito patrocinio - la riforma della sentenza cantonale nel senso che gli vengano riconosciute le prestazioni assistenziali.

Chiamati a pronunciarsi, l'USSI si è rimesso al giudizio di questa Corte mentre il Tribunale cantonale ha rinunciato a presentare osservazioni.

Diritto:

1.

La sentenza impugnata è una decisione finale (art. 90 LTF) di un tribunale superiore (art. 86 cpv. 1 lett. d e cpv. 2 LTF), resa in una causa di diritto pubblico (art. 82 lett. a LTF) - il rifiuto di prestazioni assistenziali - che non rientra in alcuna delle clausole d'eccezione previste dall'art. 83 LTF (sentenza 8C_444/2019 del 6 febbraio 2020 consid. 1, non pubblicato in DTF 146 I 1). La via del ricorso in materia di diritto pubblico è aperta, sicché il ricorso sussidiario in materia costituzionale non è ammissibile (art. 113 LTF a contrario).

Presentato in tempo utile (art. 100 cpv. 1 LTF) e nelle debite forme (art. 42 LTF) dal destinatario della pronuncia contestata, che ha un interesse ad insorgere (art. 89 cpv. 1 LTF), il ricorso in materia di diritto pubblico è pertanto ammissibile.

2.

2.1. Il Tribunale federale, in qualità di Corte suprema della Confederazione (art. 1 cpv. 1 LTF), verifica la corretta applicazione del diritto federale (art. 95 LTF), compresi i diritti costituzionali (DTF 138 V 67 consid. 2.2). Fatta eccezione per i casi citati dall'art. 95 lett. c e d LTF, relativi ai diritti costituzionali cantonali (art. 95 lett. c LTF) e alle disposizioni in materia di diritto di voto dei cittadini e di elezioni e votazioni popolari (art. 95 lett. d LTF), non è invece possibile censurare la violazione del diritto cantonale. Il rinvio a disposizioni o a concetti del diritto federale nella legislazione cantonale, segnatamente nella Las/TI e nella legge ticinese sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (Laps/TI; RL 870.100), non muta la natura cantonale delle disposizioni in questione (DTF 140 I 320 consid. 3.3; 138 I 232 consid. 2.4). Tuttavia, è possibile fare valere che l'errata applicazione del diritto cantonale costituisce una violazione del diritto federale, segnatamente dei diritti fondamentali e - più in particolare - del divieto dell'arbitrio (art. 9 Cost). Al riguardo, il Tribunale federale esamina la violazione di diritti fondamentali e di disposizioni di diritto cantonale soltanto se il ricorrente ha sollevato e motivato in modo preciso tale censura (art. 106 cpv. 2 LTF; DTF 138 V 67 consid. 2.2; 135 V 309 consid. 10).

2.2. Per quanto attiene invece all'accertamento dei fatti operato dal giudice precedente, esso può essere censurato unicamente se è avvenuto in modo manifestamente inesatto, ovvero arbitrario, oppure in violazione del diritto ai sensi dell'art. 95 LTF e se l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento (art. 97 cpv. 1 LTF; DTF 146 IV 88 consid. 1.3.1). 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 142 I 135 consid. 1.6; 141 II 14 consid. 1.6 con riferimenti).

2.3. Secondo giurisprudenza, l'arbitrio non si realizza già qualora la soluzione proposta con il ricorso possa apparire sostenibile o addirittura preferibile a quella contestata; il Tribunale federale annulla la pronuncia criticata solo se il giudice del merito ha emanato un giudizio che appare - e ciò non solo nella motivazione bensì anche nell'esito - manifestamente insostenibile, in aperto contrasto con la situazione reale, gravemente lesivo di una norma o di un principio giuridico chiaro e indiscusso oppure in contraddizione urtante con il sentimento della giustizia e dell'equità (DTF 146 IV 88 consid. 1).

1.3.1; 138 I 232 consid. 6.2). In particolare, per quanto riguarda l'apprezzamento delle prove e l'accertamento dei fatti, il giudice incorre nell'arbitrio se misconosce manifestamente il senso e la portata di un mezzo di prova, se omette senza valida ragione di tener conto di un elemento di prova importante, suscettibile di modificare l'esito della vertenza, oppure se ammette o nega un fatto ponendosi in aperto contrasto con gli atti di causa o interpretandoli in modo insostenibile (DTF 144 V 50 consid. 4.2 con riferimenti).

3.

Dinanzi al Tribunale federale possono essere addotti nuovi fatti e nuovi mezzi di prova soltanto se ne dà motivo la decisione dell'autorità inferiore (art. 99 cpv. 1 LTF). Se tale eventualità sia realizzata, deve essere esposta nel ricorso (cfr. art. 42 cpv. 2 LTF). Per nuovi fatti e nuovi mezzi di prova nel senso dell'art. 99 cpv. 1 LTF si intendono *nova* in senso improprio, ossia fatti e mezzi di prova che nella procedura precedente si sarebbero già dovuti addurre, senza che sia stato il caso. *Nova* in senso proprio, ossia fatti e prove che sono emersi soltanto nel momento in cui dinanzi all'autorità precedente non era più possibile addurre nuovi fatti o mezzi di prova, in concreto successivamente all'emanazione del giudizio cantonale, sono per contro irrilevanti dinanzi al Tribunale federale (DTF 143 V 19 consid. 1.2; 140 V 543 consid. 3.2.2.2; 139 III 120 consid. 3.1.2; sentenza 8C_815/2021 del 29 settembre 2022 consid. 1.7.1). Il Tribunale federale è infatti tenuto a giudicare se l'autorità inferiore abbia o meno violato il diritto sulla base della situazione esistente al momento in cui ha reso la propria decisione (GRÉGORY BOVEY, in Commentaire de la LTF, 3a ed. 2022, n. 35 ad art. 99 LTF, con riferimenti).

Il Doc. C presentato dal ricorrente, intitolato "Lettera 22 novembre 2022 dell'Ufficio dell'assicurazione Invalidità e lettera 18 novembre 2022 dell'avv. Giang all'UAI", è riferito a documenti posteriori alla data del giudizio impugnato e non può pertanto essere considerato.

4.

Oggetto del contendere è sapere se la sentenza della Corte cantonale, che ha confermato le decisioni su reclamo con cui è stato negato il diritto alle prestazioni assistenziali, sia lesiva del diritto federale.

5.

5.1. A norma dell'art. 12 Cost. chi è nel bisogno e non è in grado di provvedere a sé stesso ha diritto d'essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa (in tedesco: "die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind"; in francese: "pour mener une existence conforme à la dignité humaine").

Per giurisprudenza, la concretizzazione dell'art. 12 Cost. compete ai Cantoni, i quali sono liberi di fissare la natura e le modalità delle prestazioni da fornire a titolo di aiuto d'urgenza (DTF 146 I 1 consid. 5.1; 142 I 1 consid. 7.2; 139 I 272 consid. 3.2; 135 I 119 consid. 7.3). Il diritto fondamentale a condizioni minime d'esistenza garantito dall'art. 12 Cost. non include tuttavia un reddito minimo, ma solo la copertura dei bisogni elementari, strettamente necessari a sopravvivere in maniera rispettosa della dignità umana (quali cibo, alloggio, vestiti e cure mediche di base) e si limita quindi a garantire l'indispensabile, sì da scongiurare la mendicizia e la vita sulla pubblica via (DTF 146 I 1 consid. 5.1; 142 I 1 consid. 7.2.1; 139 I 272 consid. 3.2; 138 V 310 consid. 2.1; 135 I 119 consid. 5.3 e 131 I 166 consid. 3.1; sentenza 2C_302/2020 dell'11 novembre 2021 consid. 12.2; Federica De Rossa Gisimundo, Pour un revenu équitable [mais non inconditionnel], in ZSR/RDS 2019 I pag. 539 segg., 548; Thomas Gächter/Gregori Werder, in BSK Bundesverfassung, 2015, n. 5 segg. ad art. 12 Cost.; Lucien Müller, in Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3a ed. 2014, n. 31 ad art. 12 Cost.; Luisa Lepori Tavoli, Mindestlöhne im schweizerischen Recht, 2009, n. 224; Thomas Geiser, Gibt es ein Verfassungsrecht auf einen Mindestlohn?, in: Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen - Festschrift für Yvo Hangartner, 1998, pag. 809 segg., 812). In parallelo, questo sostegno ha per definizione unicamente un carattere transitorio. Pertanto, va inteso solo come una rete di protezione temporanea per le persone che non trovano sufficiente tutela nel quadro delle istituzioni sociali esistenti, al fine di condurre un'esistenza conforme alla dignità umana; infatti, il diritto costituzionale di ottenere aiuto in situazioni di bisogno è strettamente legato al rispetto della dignità umana garantito dall'art. 7 Cost., il quale fonda l'art. 12 Cost. (DTF 146 I 1 consid. 5.1; 142 I 1 consid. 7.2 e 139 I 272 consid. 3.2). In tale misura, il diritto costituzionale all'aiuto d'urgenza si distingue dal diritto cantonale all'aiuto sociale, che è più completo (DTF 146 I 1 consid. 5.1; 142 I 1 consid. 7.2.1; 138 V 310 consid. 2.1).

5.2. L'aiuto sociale è di competenza dei Cantoni (**DTF 148 V 114** consid. 3.1 e 6.2.2). Secondo l'art. 115 Cost. (cfr. art. 48 della Costituzione federale del 29 maggio 1874), gli indigenti sono assistiti dal loro Cantone di domicilio; la Confederazione disciplina le eccezioni e le competenze. Sulla base di questa norma, il legislatore federale ha adottato la legge federale del 24 giugno 1977 sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (legge federale sull'assistenza, LAS; RS 851.1). Si tratta di una legge sulla competenza e non di una legge sull'assistenza o l'aiuto sociale, e determina il Cantone competente per assistere una persona nel bisogno dimorante in Svizzera (art. 1 cpv. 1 LAS), senza interferire nella regolamentazione cantonale su questo aspetto (**DTF 146 I 1** consid. 5.2; Werner THOMET, Commentaire concernant la Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin [LAS], 2a ed. 1994, pag. 47 n. 55). A norma dell'art. 2 LAS, è persona nel bisogno chi non può provvedere sufficientemente o tempestivamente con mezzi propri al sostentamento (cpv. 1); il bisogno è giudicato secondo le prescrizioni e i principi vigenti nel luogo d'assistenza (cpv. 2). Definendo così il termine di bisogno, la legge non intacca la competenza cantonale in materia di aiuto sociale, tale definizione essendo valida soltanto nei rapporti intercantionali onde garantire una certa uniformità (Thomet, op. cit., pag. 37 n. 33; Guido WIZENT, Die Sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, 2014, pag. 126 seg.). Essa ha tuttavia dato un impulso di coordinamento che ha condotto ad una certa armonizzazione della nozione di bisogno nell'aiuto sociale (Wizent, Die Sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, op. cit., pag. 127; PASCAL COULLERY, Das Recht auf Sozialhilfe, 1993, pag. 58 seg.). Allo stesso modo, le linee guida della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), che costituiscono delle raccomandazioni alle autorità sociali dei Cantoni, dei comuni, della Confederazione e degli istituti sociali privati, seppure non vincolanti, hanno contribuito ad armonizzare la nozione di bisogno nell'aiuto sociale (WIZENT, Die Sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, op. cit., pag. 158 segg.; cf. THOMET, op. cit., pag. 51 seg. n. 67).

6.

6.1. Nel Cantone Ticino, l'art. 13 cpv. 1 della Cost./TI (RS 131.229) predispone che ogni persona nel bisogno ha diritto ad un alloggio, ai mezzi necessari per condurre un'esistenza conforme alle esigenze della dignità umana e alle cure mediche essenziali.

Tale principio è stato concretizzato nella Las/TI e nel suo regolamento di applicazione del 18 febbraio 2003 (Reg.Las/TI; RL 871.110). L'art. 1 Las/TI recita infatti che lo Stato provvede, nel rispetto della dignità e dei diritti della persona, all'attribuzione delle prestazioni sociali stabilite dalla legislazione federale o cantonale e, in particolare, all'assistenza di quanti stanno per cadere o siano caduti nel bisogno (cpv. 1); esse hanno lo scopo di favorire l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari (cpv. 2).

6.2. Giusta l'art. 2 Las/TI, le prestazioni assistenziali secondo la Las/TI sono complementari o suppletorie a quelle della previdenza, delle assicurazioni sociali e delle misure contro la disoccupazione previste da altre leggi cantonali (cpv. 1); in particolare le prestazioni assistenziali propriamente dette di tipo finanziario vengono concesse solo una volta esaurite le altre prestazioni sociali previste dall'art. 13 Las/TI (cpv. 2). Quest'ultima disposizione prescrive che le prestazioni sociali di complemento armonizzate vengono concesse nell'ordine in cui figurano all'art. 2 cpv. 1 Las/TI, e le prestazioni assistenziali previste dalla Las/TI sono all'ultimo posto (lett. i).

Tale regolamentazione corrisponde in particolare al principio della sussidiarietà che governa il settore dell'aiuto sociale in Svizzera (cfr. **DTF 146 I 1** consid. 6.5; sentenza **8C_344/2019** del 15 novembre 2019 consid. 6.4).

6.3. L'art. 23 Las/TI dispone che le prestazioni assistenziali strettamente indispensabili non possono essere rifiutate, anche se l'interessato sia personalmente colpevole del suo stato (cpv. 1); l'importo delle prestazioni ordinarie e di quelle speciali, stabilito secondo gli art. 18 e 20 Las/TI, può però essere ridotto, tenuto conto delle direttive in merito della COSAS (cpv. 2). Al riguardo, nel relativo commento nel Messaggio del Consiglio di Stato n. 5250 dell'8 maggio **2022** concernente la modifica della legge sull'assistenza sociale, a pag. 6, si legge che "l'art. 23 cpv. 1 Las sancisce l'imprescindibilità dell'attribuzione del minimo vitale assoluto coerentemente ai principi costituzionali e all'obiettivo prioritario della Las di assistenza alle persone nel bisogno (art. 1 cpv. 1 Las) ".

6.4. L'USSI è competente per decidere, in particolare, sulle domande d'assistenza e su ogni prestazione assistenziale in genere, come pure sulle relative modifiche; esso decide inoltre sul rimborso, la riduzione, la sospensione o la soppressione delle prestazioni assistenziali e verifica i

sospetti abusi da parte dell'assistito per il tramite dell'ispettorato sociale (art. 2 lett. a, c, e, g Reg.Las/TI).

A norma dell'art. 9a cpv. 1 Reg.Las/TI, le prestazioni assistenziali possono essere ridotte, sospese, rifiutate o soppresse nei seguenti casi:

- a) il beneficiario non adempie o cessa di adempiere alle condizioni previste dalla Las/TI e dal presente regolamento;
- b) il beneficiario fa un uso improprio delle prestazioni assegnategli;
- c) il beneficiario rinuncia a far valere dei diritti ai quali le prestazioni assistenziali sono sussidiarie;
- d) il beneficiario non rispetta, intenzionalmente, l'obbligo di collaborare e di fornire tutte le informazioni necessarie per la definizione del proprio reddito disponibile residuale (art. 21 Laps/TI);
- e) il beneficiario fornisce intenzionalmente informazioni inveritiere o incomplete (art. 36 Laps/TI);
- f) il beneficiario non rispetta senza giustificati motivi le prescrizioni d'ordine e di controllo imposte dall'Ufficio competente, o le condizioni previste dalla misura di inserimento sociale o professionale in atto;
- g) il beneficiario rifiuta senza giustificati motivi una misura d'inserimento, ne ha interrotto l'attuazione oppure con il suo comportamento ne ha compromesso o reso impossibile l'esecuzione o lo scopo.

7.

7.1. Delineato lo svolgimento del processo, il Tribunale cantonale ha dapprima accertato che, nella richiesta di rinnovo delle prestazioni assistenziali del 7 dicembre 2021, il ricorrente aveva indicato di aver domandato prestazioni d'invalidità e che al riguardo non vi erano aggiornamenti. Ne è seguito uno scritto del 15 dicembre 2021 dell'USSI che invitava il richiedente a comunicare ulteriori aggiornamenti in occasione della sua seguente richiesta di rinnovo, evidenziando che in caso di inottemperanza avrebbe potuto decidere di non entrare in materia e applicare una sanzione ex art. 9a Reg.Las/TI. Il 7 febbraio 2022, l'UAI ha indicato all'USSI di avere più volte rifiutato di riconoscere prestazioni AI all'assicurato ricorrente, in quanto impossibilitato a verificare mediante una perizia il suo stato a causa della sua ripetuta mancanza di collaborazione. Al riguardo, i giudici ticinesi hanno illustrato di aver già definitivamente confermato nel passato la soppressione della rendita del ricorrente a causa dell'ingiustificata mancata apparizione ad una visita psichiatrica, prevista nel mese di gennaio 2017 (dopo l'ultima risalente al 2009) per rivalutare il suo stato di salute. Per gli stessi motivi, in una successiva sentenza cresciuta in giudicato incontestata, la Corte cantonale aveva deciso che l'UAI, rifiutando le prestazioni richieste, non aveva violato il principio della proporzionalità, né aveva ecceduto nel suo potere di apprezzamento. Siccome il ricorrente aveva però affermato di volersi sottoporre agli accertamenti necessari, l'incarto era stato trasmesso all'UAI - come da prassi - affinché si pronunciasse sulla nuova richiesta di prestazioni. Nonostante la successiva decisione dell'UAI dell'8 luglio 2021 ordinante una perizia psichiatrica fosse stata definitivamente confermata dal Tribunale cantonale l'8 novembre 2021, il ricorrente non si è sottoposto all'accertamento e l'USSI ha rifiutato la richiesta di prestazioni assistenziali del 7 dicembre 2021.

Riferendosi infine al rifiuto delle prestazioni assistenziali per il mese di giugno 2022 (cfr. punto A.b sopra), la Corte ticinese ha indicato che l'UAI aveva indetto una nuova visita psichiatrica prevista il 15 novembre 2022, dopo aver preso atto dell'intenzione del ricorrente di sottoporvisi.

7.2. Nel seguito, dopo aver evocato principi giurisprudenziali e dottrinali riguardanti il principio della sussidiarietà, oltre che esposto le linee guida COSAS valide dal 1° gennaio 2021, il Tribunale cantonale si è soffermato sulle condizioni della riconsiderazione ai sensi dell'art. 53 LPGa, applicabile nella fattispecie in virtù del rinvio del diritto cantonale pertinente. A questo punto, siccome non partecipando alle visite peritali richieste dall'UAI ("nel 2017, 2019, 2021 e ancora nel maggio 2022") il ricorrente aveva impedito di determinare il proprio diritto ad una rendita d'invalidità, prioritario rispetto alle prestazioni assistenziali di cui ciò malgrado aveva deliberatamente continuato a chiedere il rinnovo, i giudici ticinesi hanno ritenuto che il suo atteggiamento era contrario al principio della sussidiarietà e al suo obbligo di ridurre il danno. La riconsiderazione da parte dell'USSI delle decisioni del 15 dicembre 2021 e del 3 gennaio 2022, che ha comportato il rifiuto delle prestazioni assistenziali da gennaio a maggio 2022, era dunque giustificata, e per le stesse ragioni andava tutelata la decisione su reclamo del 16 agosto 2022 con cui sono state rifiutate quelle del mese di giugno 2022. La Corte ticinese ha inoltre ritenuto che l'art. 23 Las/TI non era d'ausilio al ricorrente. Poggiandosi su precedenti giurisprudenziali federali e cantonali, i giudici ticinesi hanno affermato che "un comportamento abusivo può giustificare la soppressione o il rifiuto dell'assistenza sociale, come pure che anche in relazione al diritto all'aiuto in situazioni di bisogno ex art. 12 Cost. vale il principio di sussidiarietà". Essi hanno poi menzionato che tali possibilità erano del resto previste sia dall'art. 9a

cpv. 1 lett. c Reg.Las, sia al punto F.3 delle linee guide COSAS. I giudici ticinesi hanno infine precisato che l'intenzione - manifestata dal ricorrente nel mese di settembre 2022 - di partecipare ad una perizia dell'UAI non permetteva di giungere ad un esito differente, indicando che qualora il ricorrente vi avesse presenziato l'USSI avrebbe dovuto determinare il suo diritto alle prestazioni assistenziali.

8.

Il ricorrente censura l'accertamento manifestamente errato dei fatti, l'applicazione arbitraria del principio della sussidiarietà di cui all'art. 2 Las/TI oltre che dell'art. 23 Las/TI, e la violazione dell'art. 13 cpv. 1 Cost./TI e dell'art. 12 Cost.

8.1. Innanzitutto, i giudici ticinesi avrebbero a torto ritenuto che non partecipando agli accertamenti richiesti dall'UAI il ricorrente avrebbe rinunciato alle prestazioni dell'assicurazione invalidità per ottenere unicamente delle prestazioni assistenziali. Ciò sarebbe pure incompatibile col fatto che la procedura presso l'UAI sarebbe ancora pendente, il che sostanzialmente gli impedirebbe di rinunciare ad un diritto non ancora conferitogli. Il suo comportamento non adempirebbe quindi i severi criteri giurisprudenziali per ritenere un abuso in materia (sentenza 8C_92/2007 del 14 dicembre 2007). Inoltre, la Las/TI non preciserebbe esplicitamente in quali casi il principio della sussidiarietà possa essere considerato violato. Al riguardo, la sola giurisprudenza citata dal Tribunale cantonale non sarebbe applicabile, poiché nessuna fattispecie sarebbe simile a quella del caso in esame in cui "non è dato con certezza alcun tipo di diritto a percepire delle prestazioni da altre assicurazioni sociali a cui il ricorrente avrebbe potuto rinunciare per poi richiedere le prestazioni assistenziali".

8.2. A ciò egli aggiunge che, sopprimendo persino le prestazioni assistenziali che gli servivano "per potersi pagare la pigione per una locazione e per mangiare", il giudizio impugnato avrebbe violato l'art. 12 Cost. e l'art. 13 cpv. 1 Cost./TI. Analogamente, non applicare l'art. 23 Las/TI per via di un comportamento abusivo, contrario al principio della sussidiarietà, sarebbe arbitrario; le prestazioni indispensabili sarebbero intangibili e, per l'appunto, non limitate o derogate da altre disposizioni della Las/TI o da altre leggi. Il ricorrente segnala al riguardo che la giurisprudenza avrebbe già riconosciuto che l'art. 12 Cost. sarebbe intangibile nella sua essenza. Non potrebbe dunque essere rifiutato quanto necessario, segnatamente i mezzi indispensabili, per un'esistenza dignitosa. Di conseguenza, egli avrebbe diritto alle prestazioni assistenziali, perlomeno quelle strettamente indispensabili per una vita dignitosa.

9.

Incombe anzitutto chinarsi sull'accertamento dei fatti compiuto dalla Corte cantonale, che il ricorrente ritiene manifestamente errato. Nei ristretti limiti di apprezzamento imposti dalla giurisprudenza (cfr. consid. 2.2 e 2.3 sopra), non è tuttavia possibile concludere che l'operato dei giudici cantonali sia arbitrario al riguardo. La reiterata mancanza di collaborazione del ricorrente agli accertamenti volti a determinare un suo diritto ad una rendita d'invalidità, non presentandosi più volte alle visite psichiatriche predisposte a tal fine dall'ufficio competente, neppure dopo aver espresso l'intenzione di parteciparvi, risulta finanche incontestata nel ricorso. In esso non è infatti (più) menzionata alcuna giustificazione per l'attitudine mostrata dal ricorrente, segnatamente nel contesto delle richieste di rinnovo delle prestazioni assistenziali oggetto del presente procedimento. Considerando inoltre i ripetuti avvertimenti ricevuti nel corso degli anni sia dal Tribunale cantonale, sia dall'UAI che dall'USSI, non appare manifestamente insostenibile avere interpretato che, così agendo, il ricorrente abbia di fatto rinunciato a fare accertare il suo diritto ad una rendita d'invalidità. Che la procedura di accertamento dell'UAI fosse ancora pendente nulla muta alle evidenze che il ricorrente, con il suo comportamento, ne ha ripetutamente provocato l'interruzione. Gli accertamenti dei giudici ticinesi, su questo aspetto, risultano pertanto scevri d'arbitrio. Per i motivi esposti di seguito, la stessa tutela non può invece essere accordata al resto del giudizio impugnato.

10.

10.1.

10.1.1. Il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno sancito dall'art. 12 Cost., trattandosi di un diritto fondamentale che fonda una pretesa di prestazioni positive da parte dello Stato, implica che l'ordinamento giuridico prevede le condizioni alle quali il diritto può essere esercitato, a differenza delle

libertà fondamentali per le quali valgono le restrizioni usuali. L'ammissibilità di eventuali limitazioni concretizzate dal legislatore deve essere valutata attraverso la (parziale) applicazione per analogia dell'art. 36 Cost. per verificare se sono compatibili con il contenuto minimo garantito dalla Costituzione (**DTF 142 I 1** consid. 7.2.4; **131 I 166** consid. 5.2). Per costante giurisprudenza, la protezione conferita dall'art. 12 Cost. coincide con la sua essenza intangibile (**DTF 142 I 1** consid. 7.4; **138 V 310** consid. 2.1; **131 I 166** consid. 3.1; **130 I 71** consid. 4.1). Siccome l'essenza intangibile di un diritto fondamentale non può essere limitata anche qualora i presupposti dell'art. 36 cpv. 1-3 Cost. sarebbero di per sé dati (art. 36 cpv. 4 Cost.), viene a mancare la possibilità di ridurre o negare il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno previsto dall'art. 12 Cost. (**DTF 142 I 1** consid. 7.2.4; **131 I 166** consid. 5.3).

10.1.2. Conformemente al principio della sussidiarietà, applicabile sia nell'ambito dell'aiuto sociale cantonale sia in quello dell'aiuto in situazioni di bisogno secondo l'art. 12 Cost., l'aiuto interviene soltanto quando la persona bisognosa non è in grado di aiutarsi da sola e quando ogni altra fonte d'aiuto disponibile non può essere ottenuta in tempo utile o in maniera adeguata (**DTF 146 I 1** consid. 8.2; **137 V 143** consid. 3.7.1; COSAS, Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale, 4a ed. 2005, A.4; Wizent, Sozialhilferecht, 2020, pagg. 155 seg.; Felix Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 2a ed. 1999, pag. 71; cfr. Thomet, op. cit., pag. 52 n. 69). Nel valutare se una persona si trova nel bisogno occorre pertanto tenere conto delle risorse immediatamente disponibili o che sono realizzabili a breve termine (**DTF 146 I 1** consid. 8.2; **137 V 143** consid. 3.7.1; **131 I 166** consid. 4.3; COSAS, op. cit., E.2.1; Wizent, Die Sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, op. cit., pag. 211 seg.). In assenza di tali risorse, l'interessato si trova in situazione di bisogno e lo Stato deve accordargli almeno un aiuto a titolo transitorio (**DTF 146 I 1** consid. 8.2; cfr. 121 I 367 consid. 3b; v. anche sentenza **8C_42/2023** del 15 febbraio 2023, consid. 2.2; Wizent, Die Sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, op. cit., pag. 71; Wolffers, op. cit., pag. 71). Invero, l'esclusione dall'aiuto in situazioni di bisogno è incompatibile con la dignità umana (art. 7 Cost.), a cui tende l'art. 12 Cost., se la sopravvivenza stessa delle persone interessate ne risulta compromessa (**DTF 131 I 166** consid. 7.1; cfr. **DTF 121 I 367** consid. 3a in fine). Allo stesso tempo, l'art. 12 Cost. non conferisce alcun diritto a coloro che sono oggettivamente in grado di procurarsi da soli i mezzi necessari per la propria sopravvivenza; tali persone non si trovano nella situazione di emergenza a cui il diritto fondamentale all'aiuto in situazioni di bisogno è finalizzato, sicché nel loro caso mancano già i presupposti ad una sua rivendicazione (**DTF 142 I 1** consid. 7.2.2; **131 I 166** consid. 4.1; **130 I 71** consid. 4.3; sentenza **8C_850/2018** del 12 giugno 2019 consid. 3.2.2.2). In questo senso, deve esserci un nesso materiale con l'effettiva cessazione della situazione di emergenza, ossia la persona interessata deve essere concretamente e attualmente in grado di sottrarsi o porre fine alla situazione di emergenza grazie alle possibilità esistenti (**DTF 131 I 166** consid. 4.3) e idonee a tal fine. Una tale applicazione del principio della sussidiarietà non entra dunque necessariamente in conflitto con l'essenza intangibile dell'art. 12 Cost. (**DTF 139 I 218** consid. 5.3).

10.1.3. È infatti già stato deciso che le prestazioni assistenziali possono essere sospese in caso di rifiuto di accettare un lavoro adeguato (sentenza 2P.147/2002 del 4 marzo 2003 consid. 3.5.3), o un posto di lavoro di prova che permetterebbe al richiedente un reddito sufficiente per il proprio sostentamento (**DTF 139 I 218** consid. 5), così come nel caso in cui il rifiuto porti sulla partecipazione a misure occupazionali e d'inserimento che garantiscono il minimo vitale (**DTF 130 I 71** consid. 6). Il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno è inoltre stato negato ad un richiedente che, malgrado avesse indicato nella propria richiesta di essere abile al lavoro al 100 % in attività adatte, si rifiutava di prestare lavoro remunerato, nonostante cambiando la propria attitudine mentale sarebbe stato in grado di provvedere autonomamente al proprio sostentamento (sentenza **8C_850/2018** del 12 giugno 2019 consid. 3.2.2.2). È invece stato giudicato contrario all'art. 12 Cost. negare l'aiuto in situazioni di bisogno (nel senso dello stretto necessario) a causa della non ottemperanza di un'ingiunzione a partecipare ad un programma occupazionale non retribuito, il principio della sussidiarietà non trovando allora applicazione (**DTF 142 I 1** consid. 7.2.3 e 7.2.6; sentenza **8C_704/2021** dell'8 marzo **2022** consid. 2.2). Lo stesso è stato deciso per il rifiuto di versare qualsiasi tipo di prestazione sociale ad una persona nel bisogno, membro di una comunione ereditaria ancora indivisa - in assenza di accordo tra gli eredi - che portava su di un immobile all'epoca indisponibile, essendo l'azione di divisione da lei introdotta ancora pendente (**DTF 146 I 1** consid. 8.3).

10.2. Visti i principi ed i casi giurisprudenziali appena delineati non può essere tutelata l'applicazione del principio della sussidiarietà come difesa dalla Corte cantonale. Invero, invocandone la violazione essa ha confermato il diniego di qualsiasi prestazione assistenziale al ricorrente nonostante quest'ultimo non avesse a disposizione, in tempo utile, alcuna valida alternativa. Contrariamente però

all'interpretazione proposta dai giudici ticinesi, la relativizzazione della protezione conferita dall'art. 12 Cost. in ragione del principio della sussidiarietà, come visto, trova applicazione soltanto nel caso contrario, ovvero quando la persona interessata rifiuta - espressamente o per atti concludenti - di accettare una fonte di guadagno o delle entrate certe, oppure allorquando non intraprende i passi necessari che nell'immediato le garantirebbero un sostentamento sufficiente. Coerentemente con la giurisprudenza resa in materia, va dunque sottolineata la necessità di una fonte di reddito disponibile, nell'immediato e in maniera sufficiente al fine di rifiutare o ridurre - in applicazione del principio della sussidiarietà - l'aiuto in situazioni di bisogno sancito dall'art. 12 Cost. Ora, con il suo comportamento il ricorrente ha sì causato, anche più volte, l'impossibilità di accertare un suo diritto a prestazioni dell'assicurazione invalidità. Cionondimeno, fino alla decisione formale dell'ufficio competente, tale diritto non poteva che essere ipotetico, in particolare agli occhi dell'opponente. Neppure sarebbe stato possibile determinare con certezza quali prestazioni d'invalidità sarebbero state eventualmente conferite, e soprattutto in quale misura. A ciò si aggiunga che durante l'inevitabile - ed incerto - periodo di attesa a seguito dell'accertamento richiesto (la perizia psichiatrica), il ricorrente si sarebbe comunque trovato senza i mezzi necessari per il proprio sostentamento. La censura del ricorrente si rivela dunque fondata sotto questo profilo.

Resta dunque da determinare se il comportamento del ricorrente, ritenuto abusivo dalla Corte ticinese, giustifichi comunque il rifiuto di qualsiasi prestazione assistenziale.

11.

11.1. In maniera generale, vi è abuso di diritto laddove un determinato istituto giuridico viene invocato per realizzare degli interessi che il medesimo istituto non si prefigge di tutelare (cfr. ad esempio, [DTF 128 II 145](#) consid. 2.2). Finora la giurisprudenza ha lasciato aperta la questione di sapere se un comportamento abusivo da parte di un richiedente possa giustificare una riduzione o un rifiuto dell'aiuto in situazioni di bisogno (cfr. [DTF 142 I 1](#) consid. 7.2.5; [134 I 65](#) consid. 5.1 seg.; [131 I 166](#) consid. 6.2; [130 I 71](#) consid. 4.3). La dottrina è invece praticamente unanime nell'affermare che non esiste spazio per abusi di diritto nell'ambito dell'esercizio dei diritti derivanti dall'art. 12 Cost., questa norma garantendo un minimo di esistenza intangibile ([DTF 134 I 65](#) consid. 5.1 e la dottrina citata; cfr. anche GÄCHTER/WERDER, op. cit., n. 40 ad art. 12; Müller, op. cit., n. 34 ad art. 12; Christoph Rüegg, Das Recht auf Hilfe in Notlagen, in Christoph Häfeli [ed.], Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008, pag. 41). Inoltre, secondo alcuni autori, una tale costellazione sarebbe ipotizzabile soltanto qualora il richiedente non si trovasse, in realtà, in una situazione di bisogno. Di conseguenza, egli non avrebbe diritto alla protezione dell'art. 12 Cost. e la questione di un abuso non si porrebbe nemmeno (Jacques Dubey, in Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021 n. 72; cfr. anche Malinverni et al., Droit constitutionnel suisse, Vol. II, 4a ed. 2021, pag. 807; Gächter/Werder, op. cit., n. 40 ad art. 12; Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4a ed. 2008, pag. 780).

11.2. Anche nel caso di specie si può prescindere dall'esaminare la questione. In effetti, un abuso di diritto presuppone necessariamente che la persona indigente abbia intenzionalmente provocato la propria situazione al solo fine di potere in seguito prevalersi del diritto all'aiuto in situazioni di bisogno. Questa volontà deve essere accertata in modo chiaro e indiscutibile. L'abuso deve essere pertanto manifesto. Semplici sospetti e indizi non sono sufficienti ([DTF 134 I 65](#) consid. 5.2; KATHRIN AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, tesi Berna 2002, pag. 311). Neppure un comportamento renitente - persino urtante - nei confronti dell'autorità costituisce a sé stante un abuso di diritto (sentenze [8C_100/2017](#) del 14 giugno 2017 consid. 8.3.1; [8C_927/2008](#) dell'11 febbraio 2009 consid. 6.2). Per quanto la reiterata attitudine del ricorrente nel non presentarsi alle visite psichiatriche possa essere considerata come una sua rinuncia a fare accertare un suo diritto a prestazioni dell'assicurazione invalidità, non è possibile concludere che tale circostanza permetta di ritenere adempiuti i rigidi criteri appena esposti per ammettere un abuso, tantomeno manifesto. Dagli accertamenti dell'autorità inferiore non traspare affatto chiaramente quale possa essere stata l'intenzione del ricorrente nell'adottare un tale comportamento. Oltre a menzionare precedenti sentenze cantonali che hanno coinvolto il ricorrente in situazioni analoghe, nulla è stato spiegato a riguardo degli eventuali motivi che lo hanno spinto a non presentarsi alle visite mediche in questione. L'arbitrarietà del giudizio cantonale permane anche tenendo conto dell'indicazione del ricorrente sullo stato della sua domanda AI nelle richieste di rinnovo di prestazioni assistenziali; anche in questo caso, rilevante è la carenza di elementi più circostanziati, che non consente di escludere altri possibili interpretazioni su quale fosse effettivamente la volontà da imputare al ricorrente.

11.3. Confermando quindi il rifiuto di qualsiasi prestazione assistenziale, in particolare dello stretto necessario - cibo, alloggio, vestiti e cure mediche di base - per sopravvivere in maniera rispettosa della dignità umana, i giudici cantonali hanno pertanto violato il diritto fondamentale all'aiuto in situazioni di bisogno. L'art. 9a cpv. 1 lett. c Reg.Las, richiamato nella sentenza impugnata, non permette di raggiungere un risultato diverso. Esso è indubbiamente pertinente per i casi in cui un richiedente rinuncia a far valere dei diritti prioritari alle prestazioni assistenziali; come però esposto, nella fattispecie il rifiuto o la soppressione conducono ad una violazione dell'art. 12 Cost. e dell'art. 13 cpv. 1 Cost./TI, concretizzati anche all'art. 23 Las/TI. Alle autorità pronunciate nella fattispecie spettavano altre possibilità di azione di fronte all'accertata rinuncia a prestazioni d'invalidità da parte del ricorrente. La giurisprudenza ha già menzionato al riguardo la possibilità di sanzionare, sulla scorta di una base cantonale sufficiente, il comportamento di un richiedente tramite l'applicazione di varie misure che non pregiudicano la protezione e l'essenza intangibile dell'art. 12 Cost.; ad esempio, il conferimento di prestazioni in natura oppure l'imposizione di oneri o vincoli sotto comminatoria di pena ai sensi dell'art. 292 CP (cfr. [DTF 142 I 1](#) consid. 7.2.5 e i riferimenti dottrinali citati). La normativa ticinese stessa esplicita la riduzione o la sospensione delle prestazioni assistenziali, oltre al loro rifiuto o soppressione (art. 9a Reg.Las/TI). La riduzione è infatti l'unica misura menzionata al commento dell'art. 23 Las/TI nel relativo Messaggio n. 5250, a pag. 6. Pure l'art. 26 cpv. 2 Las/TI, applicabile a situazioni in cui l'assistito fa un uso improprio delle prestazioni assegnategli o rifiuta delle misure che favorirebbero la sua autonomia, ne limita la riduzione o soppressione soltanto nel rispetto dell'art. 23 Las/TI. Tale disposizione corrisponde peraltro alla giurisprudenza secondo cui l'aiuto in situazioni di bisogno non può essere ridotto o rifiutato ad una persona indigente, anche se quest'ultima è personalmente responsabile di questo suo stato; i motivi che hanno condotto all'indigenza sono irrilevanti dal profilo della protezione offerta dall'art. 12 Cost. ([DTF 134 I 65](#) consid. 3.3 con riferimenti; sentenze [8C_100/2017](#) del 14 giugno 2017 consid. 8.1; [8C_681/2008](#) del 20 marzo 2009 consid. 5.4). L'opponente avrebbe dunque dovuto garantire al ricorrente almeno l'aiuto in situazioni di bisogno fino all'accertamento del suo diritto ad una rendita d'invalidità, riservando la possibilità di richiederne la restituzione o la compensazione in caso di un'effettiva concessione della stessa e con effetto retroattivo.

Non è ad ogni modo compito di questa Corte pronunciarsi su quale sia la misura più appropriata per sanzionare la mancata partecipazione del ricorrente alle perizie psichiatriche, bensì dell'opponente, il quale sarà tenuto a rispettare il limite - invalicabile - imposto dagli art. 12 Cost., 13 cpv. 1 Cost./TI e 23 cpv. 1 Las/TI.

12. Ne segue che il ricorso deve essere parzialmente accolto. La sentenza impugnata deve essere annullata e la causa rinviata all'opponente per nuova decisione, mentre il Tribunale cantonale è chiamato a stabilire le conseguenze accessorie della procedura anteriore (art. 68 cpv. 5 LTF). Il rinvio della causa con esito aperto equivale a piena vittoria ([DTF 137 V 210](#) consid. 7.1 con riferimento). Le spese giudiziarie saranno quindi poste a carico dell'opponente, che agisce in causa a tutela dei propri interessi pecuniari (art. 66 cpv. 1 LTF; art. 66 cpv. 4 a contrario). Esso rifonderà inoltre al ricorrente un'indennità per ripetibili della sede federale (art. 68 cpv. 1 e 2 LTF) senza che sia necessaria una riduzione. Le conclusioni del ricorso, tendenti anche al riconoscimento di prestazioni assistenziali senza limitazione, non hanno infatti avuto un'influenza sulla difficoltà del processo ([DTF 117 V 401](#) consid. 2c; sentenza [8C_234/2022](#) del 27 gennaio 2023 consid. 9). Visto quanto precede, la domanda di assistenza giudiziaria con gratuito patrocinio è divenuta priva d'oggetto.

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:

1.

Il ricorso sussidiario in materia costituzionale è inammissibile.

2.

Il ricorso in materia di diritto pubblico è parzialmente accolto. La sentenza del Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino del 7 novembre 2022 e le decisioni su reclamo dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento del Cantone Ticino (USSI) del 17 maggio 2022 e del 16 agosto 2022 sono annullate. La causa è rinviata all'opponente per nuova decisione nel senso dei considerandi. Per il resto, il ricorso è respinto.

3.

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

4.

L'opponente verserà al patrocinatore del ricorrente la somma di fr. 2'800.- a titolo di ripetibili per la procedura innanzi al Tribunale federale.

5.

La causa viene rinviata al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino per nuova decisione sulle spese giudiziarie e sulle ripetibili nella procedura precedente.

6.

Comunicazione alle parti e al Tribunale delle assicurazioni del Cantone Ticino.

Lucerna, 7 giugno 2023

In nome della IV Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero

Il Presidente: Wirthlin

Il Cancelliere: Colombi