

BGer 2P.28/2006 vom 24. November 2006

Bundesgericht, 2006-11-24, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2P.28_2006

FR: TF 2P.28/2006 du 24 novembre 2006

IT: TF 2P.28/2006 del 24 novembre 2006

Erwägungen

E. 1

Le impugnative sono presentate dalla stessa ricorrente e sono dirette contro decisioni che, pur riguardando periodi di tempo distinti, si riferiscono ad un identico rapporto giuridico. Benché nei due gravami vengano sollevate questioni invero diverse, le cause appaiono quindi strettamente connesse. Può pertanto apparire giustificato congiungerle ed evaderle con un unico giudizio, come chiesto dall'insorgente (cfr., per analogia, gli art. 40 OG e 24 PC).

E. 2

Il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 132 I 140 consid. 1.1; 131 I 153 consid. 1; 131 II 571 consid. 1).

E. 2.1

I giudizi impugnati costituiscono decisioni finali di ultima istanza cantonale contro cui a livello federale non è esperibile alcun rimedio giuridico all'infuori di un ricorso di diritto pubblico. La denominazione del primo atto ricorsuale quale ricorso per nullità (cfr. art. 68 segg. OG), manifestamente errata in quanto le vertenze non rappresentano procedimenti civili, non nuoce alla ricorrente nella misura in cui l'atto adempie le esigenze di un ricorso di diritto pubblico (DTF 131 I 145 consid. 2.1; 124 I 223 consid. 1a; 120 Ib 379 consid. 1a; 109 II 400 consid. 1d). In questo senso le impugnative, tempestive e fondate essenzialmente sulla pretesa violazione di diritti costituzionali dei cittadini, appaiono ammissibili sotto il profilo degli art. 84, 86 e 89 OG . Destinataria delle pronunce litigiose e debitrice delle rette controverse, la ricorrente è senz'altro legittimata a ricorrere, ai sensi dell' art. 88 OG .

E. 2.2

Salvo eccezioni in concreto non realizzate, il ricorso di diritto pubblico ha natura meramente cassatoria (DTF 129 I 129 consid. 1.2.1; 127 II 1 consid. 2c). Laddove l'insorgente chiede più o altro del semplice annullamento delle decisioni impugate, i gravami sono pertanto inammissibili.

E. 2.3

Secondo l' art. 90 cpv. 1 lett. b OG , l'atto di ricorso deve tra l'altro contenere l'esposizione concisa dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche che si pretendono violati, specificando in cosa consista la violazione. Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico il Tribunale federale non applica quindi d'ufficio il diritto, ma statuisce unicamente sulle censure sollevate dall'insorgente e solo se le stesse sono sufficientemente sostanziate (cosiddetto "principio dell'allegazione", in tedesco "Rügeprinzip"; cfr. DTF 130 I 26 consid. 2.1; 129 I 113 consid. 2.1; 127 I 38 consid. 3c). In concreto, gli atti di ricorso adempiono

solo in parte tali requisiti, poiché in alcuni punti le pretese violazioni costituzionali sono supportate da una motivazione non del tutto precisa e circostanziata dal profilo giuridico. In questa misura i ricorsi risultano di conseguenza parimenti inammissibili.

E. 3.1

Nel Canton Ticino, il promovimento, il coordinamento ed il sussidiamento delle attività sociali a favore delle persone anziane è disciplinato dall'omonima legge cantonale del 25 giugno 1973 (LAnz). Giusta l'art. 6d LAnz, gli istituti riconosciuti, segnatamente le case di riposo per persone anziane, sono tenuti a prelevare rette commisurate alle condizioni di reddito e sostanza degli ospiti (cpv. 1) e calcolate secondo le direttive del Dipartimento (cpv. 3). In ossequio a tale disposto, il DSS ha pertanto emanato le "direttive concernenti l'applicazione ed il computo delle rette differenziate" (di seguito: la Direttiva). In generale la Direttiva prevede che la retta sia calcolata su di un reddito composto da tutte le entrate di cui l'anziano dispone e da un importo corrispondente ad 1/10 della sostanza, al netto di eventuali debiti e dedotta una quota esente, per una persona sola, di fr. 25'000.-- (punto 2.1); da questo reddito lordo annuale vengono dedotte, in particolare, le imposte, i premi assicurativi, le liberalità a enti di pubblica utilità ed una quota per le spese personali (spillatico) pari al 15% del reddito lordo (punto 3).

E. 3.2

Le direttive - al pari di circolari, istruzioni, promemoria o altri atti simili - non costituiscono norme giuridiche vincolanti, bensì delle istruzioni di servizio ad uso interno mediante le quali un'autorità amministrativa di rango superiore fornisce indicazioni alle istanze subordinate in merito all'interpretazione di determinate norme di legge. Esse servono dunque a favorire un'applicazione uniforme del diritto e a garantire la parità di trattamento. Le istanze di ricorso verificano se le direttive riflettono il senso reale del testo di legge e ne possono tener conto nella misura in cui propongono un'interpretazione corretta ed adeguata al caso specifico (DTF 128 I 167 consid. 4.3; 121 II 473 consid. 2b).

E. 3.3

Laddove controversa è, come in concreto, l'interpretazione e l'applicazione di norme di diritto cantonale, il potere cognitivo del Tribunale federale è di massima limitato all'arbitrio (DTF 132 I 140 consid. 3.2.4). Vi è arbitrio, ai sensi dell' art. 9 Cost. , non già quando una soluzione diversa da quella adottata è immaginabile o addirittura preferibile. Occorre per contro che la decisione impugnata risulti manifestamente insostenibile, in contraddizione palese con la situazione effettiva, gravemente lesiva di una norma o di un chiaro principio giuridico, o in contrasto intollerabile con il sentimento di giustizia e di equità. La decisione deve inoltre essere arbitraria nel suo risultato e non solo nella sua motivazione (DTF 131 I 217 consid. 2.1; 129 I 173 consid. 3.1, 49 consid. 4, 8 consid. 2.1).

Ritenuto che le critiche di incostituzionalità formulate dalla ricorrente differiscono a seconda degli anni considerati e che il Tribunale federale esamina soltanto le censure espressamente sollevate ed adeguatamente motivate (cfr. consid. 2.3), la relativa verifica va operata separatamente per ciascun ricorso.

I. Ricorso 2P.28/2006

E. 4.1

La ricorrente contesta il fatto che per il 2004 non vi sia stato alcun aggiornamento della retta, dopo che l'ultima revisione era avvenuta nel 2002. Rileva infatti che la Direttiva, nella

versione dell'ottobre 2001 allora vigente (di seguito: Direttiva 2001), prescriveva agli istituti di rivedere i calcoli ogni due anni. A suo giudizio, il diniego dell'adeguamento richiesto condurrebbe ad un'applicazione arbitraria dell'art. 6d LAnz, in quanto il contributo preteso non si fonderebbe sulle sue effettive condizioni economiche nel 2004. L'indicazione di non procedere all'usuale aggiornamento biennale sarebbe inoltre giunta del tutto improvvisa, disattendendo le aspettative degli ospiti delle case per anziani e quindi le regole della buona fede.

E. 4.2

Come risulta dalla Direttiva, il sistema di calcolo delle rette differenziate si fonda almeno in parte sulle risultanze della procedura di tassazione della persona interessata. L'uso dei dati accertati in sede fiscale rappresenta di per sé un metodo di computo adeguato e conforme alle finalità dell'art. 6d LAnz ed è del resto utilizzato anche in altri campi per certi versi analoghi, ad esempio in materia di sussidi per il pagamento dei premi dell'assicurazione malattie (DTF 122 I 343 consid. 3g/dd; sentenza 2P.118/1999 dell'8 ottobre 1999, consid. 2a).

Prevedendo una revisione della retta ogni due anni e più precisamente nel mese di gennaio del secondo anno del biennio fiscale (cfr. Direttiva 2001 punto 4.3), la Direttiva 2001 si correlava con la procedura fiscale in modo ragionevole anche sotto il profilo temporale, ritenuto che fino al 2003 in Ticino vigeva il cosiddetto sistema impositivo praenumerando biennale (cfr. gli art. 50-54 della legge tributaria ticinese, del 21 giugno 1994 [LT], nel tenore in vigore fino al 1° gennaio 2003 [in BU/TI 1994 pag. 345 segg.]). In effetti, per quanto concerne ad esempio il periodo fiscale 2001/2002, la Direttiva considerava in pratica che i contribuenti erano tenuti ad inoltrare la dichiarazione all'inizio del 2001 (indicando i redditi conseguiti nel biennio 1999/2000 e la sostanza al 31 dicembre 2000) ed assumeva che la relativa notifica veniva emessa nel corso del medesimo anno. All'inizio del 2002, secondo anno del biennio fiscale, si disponeva così in genere dei dati aggiornati per calcolare la retta per gli anni 2002-2003. Nel caso in cui la notifica di tassazione determinante per il calcolo non fosse ancora stata emessa, la Direttiva prescriveva di fatturare una retta provvisoria, in seguito sottoposta a conguaglio (Direttiva 2001, punto 4.2). L'inevitabile "décalage" temporale che questo sistema implicava era senz'altro legittimo e derivava del resto almeno in parte già dalla procedura di tassazione. La retta era in ogni caso calcolata sui dati fiscali più recenti generalmente disponibili.

E. 4.3

Con il 2003 le basi temporali dell'imposizione sono mutate, a seguito dell'introduzione del sistema postnumerando annuale. All'inizio del 2003 i contribuenti hanno presentato una dichiarazione fiscale necessaria essenzialmente solo per determinare l'esistenza di redditi o spese straordinari nel biennio 2001/2002 (dichiarazione 2003A; cfr. art. 321a segg. LT; in part. art. 321h), mentre la successiva dichiarazione ordinaria (indicante i redditi del 2003 e la sostanza al 31 dicembre dello stesso anno; cfr. art. 50-52 LT; dichiarazione 2003B) è stata compilata, al più presto, solo nei primi mesi del 2004.

In queste circostanze, la precisazione apportata alla Direttiva 2001, nel senso di non procedere ad alcun aggiornamento ordinario delle rette differenziate nel corso del 2004, appare quantomeno sostenibile. In effetti, all'inizio del 2004 i dati fiscali completi più recenti in base a cui poter calcolare le rette erano ancora quelli della notifica per il periodo 2001/2002. L'adeguamento della Direttiva ha quindi ripreso in modo non arbitrario

nell'ambito della procedura di calcolo delle rette i cambiamenti attuati a livello fiscale, segnatamente la transizione tra i due sistemi temporali di computo.

Poco importa che formalmente la relativa comunicazione sia stata emanata dalla SSEAS e non dal DSS, il quale ha comunque chiaramente dimostrato di condividere l'operato dell'istanza subordinata. Né è determinante il fatto che nelle precedenti occasioni l'aggiornamento era stato comunicato ad anno inoltrato, per cui l'autorità avrebbe potuto fondarsi sulla notifica d'imposta 2003B, intimata alla ricorrente già il 3 agosto 2004. La soluzione scelta garantisce infatti la parità di trattamento tra gli ospiti delle case per anziani, assumendo per tutti i medesimi dati fiscali senza far dipendere il calcolo dal momento di emissione della decisione di tassazione (cfr. sentenza 2P.118/1999 dell'8 ottobre 1999, consid. 2d). Giustificato risulta pure il rifiuto di conteggiare delle rette provvisorie, operando poi eventuali conguagli una volta nota la notifica d'imposta 2003B. Per ragioni pratiche e di semplicità di procedura, non è infatti fuori luogo limitare questa prassi ai casi in cui i tempi ordinari di tassazione non vengono rispettati (cfr. consid. 4.2.2) e non estenderla in modo sistematico e generalizzato a tutte le persone degenti in case per anziani, come in sostanza propugna la tesi della ricorrente. È d'altronde proprio in quest'ottica che anche dopo il passaggio al sistema annuale le rette sono calcolate sulle tassazioni relative a due anni prima e compilate nell'anno precedente (la retta 2006 è calcolata sulla tassazione 2004, inoltrata nel 2005).

Il sistema descritto appare ancor meno sprovvisto di ragioni valide se si considera che in caso di modifiche dello stato patrimoniale particolarmente importanti e tali da rendere sproporzionata la retta, un aggiornamento intermedio, in particolare una riduzione del contributo, sarebbe in ogni caso stato possibile. La controversa comunicazione della SSEAS del 16 gennaio 2004 richiamava infatti espressamente il punto 4.4 della Direttiva 2001, che prevedeva questa possibilità.

Rifiutandosi di procedere ad un nuovo conteggio della retta per il 2004, le autorità cantonali non hanno pertanto interpretato in modo arbitrario l'art. 6d LAnz.

E. 4.4

Al di là della dubbia ammissibilità delle relative censure sotto il profilo delle esigenze di motivazione (cfr. art. 90 cpv. 1 lett. b OG ; consid. 2.3), le ulteriori norme costituzionali a cui accenna la ricorrente non permettono di giungere a conclusioni differenti.

In effetti, l'art. 30 Cost. è manifestamente inapplicabile nella fattispecie, già perché il Consiglio di Stato ticinese non è un'autorità giudiziaria e non soggiace quindi ai requisiti posti da tale norma (cfr. DTF 132 I 140 consid. 2.2). Inoltre il principio della buona fede ai sensi dell'invocato art. 5 cpv. 3 Cost. non rappresenta un diritto costituzionale individuale, la cui violazione può essere criticata autonomamente, bensì un principio giuridico generale, censurabile nell'ambito del presente ricorso unicamente entro i limiti dell'arbitrio (sentenza 1P.701/2004 del 7 aprile 2005, consid. 4.2; cfr. anche DTF 122 I 328 consid. 3). La doglianza si confonde quindi con quella esaminata in precedenza.

Nella sua valenza di diritto costituzionale, la tutela della buona fede è sancita invece dall'art. 9 Cost. e protegge, a determinate condizioni, l'affidamento riposto dal cittadino in un'informazione ricevuta dall'autorità o in un comportamento suscettibile di creare delle aspettative (DTF 130 I 26 consid. 8.1; 129 I 161 consid. 4.1). Al rispetto di questa garanzia è tenuto anche il legislatore, segnatamente quando ha assicurato che la legge non sarebbe mutata, fondando in tal modo dei diritti acquisiti (DTF 130 I 26 consid. 8.1; 128 II 112

consid. 10b/aa). In ogni caso, ed a prescindere dalla natura particolare delle direttive, la tutela della buona fede presuppone tra l'altro che in base alle assicurazioni ricevute o confidando nella stabilità di una normativa, siano state prese disposizioni non più reversibili senza subire un pregiudizio (DTF 131 II 627 consid. 6.1; 129 II 361 consid. 7.1; 129 I 161 consid. 4.1 e 4.3; in merito a modifiche legislative, cfr. DTF 122 V 405 consid. 3b/bb; sentenza 1P.298/2005 del 4 ottobre 2005, in: RDAT I-2006 n. 13, consid. 2.7). Orbene in concreto non è dato di vedere, né la ricorrente invero allega, quali provvedimenti avrebbe adottato confidando in una revisione al ribasso della retta per il 2004. In particolare, ella non sostiene di essere rimasta alla casa X. _____ proprio in ragione di tale attesa diminuzione né pretende che avrebbe optato per un'altra sistemazione, se avesse conosciuto in precedenza le invariate condizioni tariffarie applicate. D'altronde ella ha appreso già il 24 febbraio 2004 che nessuna revisione sarebbe stata attuata e ciononostante nemmeno dopo tale momento ha preso particolari disposizioni.

L'autorità inferiore ha quindi rispettato i diritti fondamentali dell'insorgente, come impostole dal - parimenti menzionato - art. 35 Cost. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso 2P.28/2006 deve quindi essere respinto.

II. Ricorso 2P.85/2006

E. 5.1

Nel secondo gravame l'insorgente contesta la retta per il 2005, adducendo che la commisurazione dei contributi in funzione delle condizioni di reddito e sostanza presupporrebbe forzatamente di riferire entrambi gli aspetti ad uno stesso momento temporale. Di conseguenza tutelando la decisione della casa per anziani, che ha basato il proprio calcolo sui dati di reddito per il 2005 e sulla situazione della sostanza al 31 dicembre 2003, il Consiglio di Stato avrebbe anche in questo caso interpretato in modo arbitrario l'art. 6d cpv. 1 LANz.

E. 5.2

Applicabile alle rette per il 2005, la versione della Direttiva del dicembre 2004 (di seguito: Direttiva 2004) prevede che, dopo il passaggio al sistema di tassazione annuale, anche il calcolo dei contributi differenziati per la degenza in casa per anziani sia rivisto ogni anno (punto 5). A tal fine, l'istituto deve chiedere all'ospite la necessaria documentazione aggiornata (punto 5), in modo da poter effettuare il calcolo in base ai più recenti dati disponibili (punto 4).

Nel caso specifico, con scritto del 20 gennaio 2005 l'economista della casa X. _____ ha invitato la ricorrente a presentare, in particolare, la notifica di tassazione per l'anno 2003 e le ricevute o i conteggi comprovanti l'ammontare della rendita AVS e dei premi di cassa malati per il 2005. La retta è poi effettivamente stata calcolata in funzione di tali indicazioni. Confermandola, il Consiglio di Stato ha giustificato il computo dei redditi percepiti nel 2005 con la necessità di calcolare le rette su situazioni di fatto aggiornate, mentre ha sostenuto l'uso dei valori di sostanza risultanti dalla notifica della tassazione 2003B invocando ragioni di parità di trattamento. A quest'ultimo riguardo ha addotto che solo partendo dai dati fiscali è possibile garantire un trattamento analogo a tutti gli anziani. Ha inoltre aggiunto che per lo stesso motivo, in caso di ammissione in un istituto ad anno iniziato (ad esempio nel 2005) non viene richiesta la notifica di tassazione dell'anno immediatamente precedente (2004), anche se è già stata emessa, bensì quella dell'anno prima (2003B), utilizzata anche per gli anziani già residenti dall'inizio dell'anno.

E. 5.3

Come già rilevato, è senza dubbio sostenibile fondare il calcolo delle rette sui dati stabiliti in sede di tassazione ed evitare così alla competente autorità di esperire accertamenti autonomi (cfr. consid. 4.2; DTF 122 I 343 consid. 3g/dd); in procedimenti su larga scala ("Massenverfahren") è infatti lecito tener conto anche di aspetti di praticabilità e di economicità dell'attività amministrativa (DTF 131 I 291 consid. 3.2.2). Di riflesso, come pure già osservato, è parimenti ammissibile che tra il momento o il periodo a cui si riferiscono i valori presi in conto a fini fiscali ed il periodo a cui si applicano per il computo della retta intercorra un certo lasso di tempo (cfr. consid. 4.2).

In concreto, l'autorità inferiore si è però basata sui dati fiscali, e quindi sul momento temporale a cui risalgono, essenzialmente soltanto per gli elementi di sostanza; i principali aspetti dei redditi li ha invece accertati in maniera indipendente, attualizzandoli. Tale distinzione è stata giustificata dal Consiglio di Stato con argomentazioni tra loro invero contraddittorie. Da un lato, non si vede infatti perché l'asserita esigenza di attualità dei dati debba valere solo per i redditi e non anche per la sostanza. D'altro lato, mal si comprende perché l'uso delle risultanze fiscali sarebbe indispensabile per garantire la parità di trattamento riguardo alla sostanza, mentre se ne potrebbe prescindere riguardo ai redditi. L'argomento secondo cui anche in caso di ammissione ad anno inoltrato il calcolo viene comunque effettuato, per la sostanza, sui dati della tassazione di due anni prima, è poi palesemente irrilevante in relazione alla differenziazione contestata.

Il conteggio avallato dall'istanza inferiore è quindi in realtà fondato su un dualismo metodologico e temporale manifestamente sprovvisto d'ogni logica, tanto più se si considera che ciascun sistema viene in pratica applicato nella misura in cui è generalmente suscettibile di determinare le rette più elevate (cfr. DTF 103 Ia 20 consid. 4d; 102 Ia 342 consid. 1; Max Imboden/René Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6a ed., Basilea/Francoforte 1986, n. 26 V). In effetti, i redditi sono di regola tanto più elevati quanto più sono recenti, poiché le rendite pensionistiche, seppur in misura limitata, normalmente aumentano col passare degli anni. L'ammontare della sostanza segue invece un andamento di principio opposto in quanto, vista l'importanza delle quote computate ed utilizzate per il pagamento delle rette, nel tempo tende essenzialmente a decrescere.

E. 5.4

È perciò a giusta ragione che la ricorrente, così come il Comune di Chiasso, ritengono del tutto insostenibile l'applicazione dell'art. 6d LAnz operata nel caso specifico. La tesi del Consiglio di Stato è arbitraria nel suo risultato già perché trae delle conseguenze giuridiche che contraddicono il chiaro senso della norma, indipendentemente dai risvolti economici più o meno marcati che comporta. Poco importa quindi che secondo i calcoli della ricorrente la retta potrebbe diminuire da fr. 90.-- al giorno a fr. 84.-- o anche solo a fr. 89.--. Reddito e sostanza devono in ogni caso avere la stessa base temporale di calcolo. Questa esigenza può poi essere soddisfatta sia assumendo in modo completo i dati della tassazione 2003B, compresi dunque i fattori di reddito, sia fondandosi integralmente su accertamenti autonomi riferiti ai redditi del 2005 e alla sostanza al 1° gennaio del medesimo anno. In questa seconda ipotesi, il valore della sostanza dovrebbe comunque essere determinato in modo effettivo e concreto, considerando dunque anche il relativo reddito, e non, come propone la ricorrente, deducendo semplicemente dal dato della notifica di tassazione 2003B la quota computata per il pagamento della retta nel 2004.

E. 5.5

In base alle considerazioni che precedono, il ricorso 2P.85/2006, nella misura in cui è ammissibile, va quindi accolto per violazione dell' art. 9 Cost. Giova d'altro canto ribadire che, conformemente al principio dell'allegazione (cfr. consid. 2.3), non può né deve essere esaminato se un'irregolarità analoga a quella riscontrata per il 2005 sia stata eventualmente commessa anche nell'ambito del conteggio della retta per il 2004, oggetto del ricorso esaminato in precedenza.

III. Spese e ripetibili

E. 6

Di regola, le spese processuali vanno poste a carico delle parti secondo soccombenza (art. 156 cpv. 1 OG). Quelle della causa 2P.28/2006 devono perciò essere sopportate dalla ricorrente, mentre quelle della causa 2P.85/2006 vanno accollate allo Stato del Cantone Ticino, ritenuto che la vertenza concerne direttamente i suoi interessi pecuniari e che il Comune di Chiasso ha postulato l'accoglimento del gravame (art. 153, 153a e 156 cpv. 2 OG). Non sono adempiute le condizioni per la concessione di ripetibili (art. 159 cpv. 1 e 2 OG).

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