

BVGer B-4036/2021 vom 13. Juli 2022

Bundesverwaltungsgericht, 2022-07-13, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-4036_2021

FR: TAF B-4036/2021 du 13 juillet 2022

IT: TAF B-4036/2021 del 13 luglio 2022

Regeste

Fondazione "Pro Helvetia"

Erwägungen

E. 1.1

Il Tribunale esamina d'ufficio e liberamente la ricevibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti (DTAF 2007/6 consid. 1).

E. 1.2

Il Tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021; art. 31 della Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32]). Giusta l'art. 33 lett. h LTAF, il ricorso è ammissibile contro le decisioni delle autorità o organizzazioni indipendenti dell'Amministrazione federale, che decidono nell'adempimento di compiti di diritto pubblico loro affidati dalla Confederazione.

E. 1.3

Le decisioni della Fondazione Pro Helvetia, relative a domande di sussidi, sono soggette a ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale (art. 31 e 33 lett. h LTAF in collegamento con art. 31 cpv. 1 della Legge dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura [LPCu, RS 442.1], nonché art. 37 LTAF in collegamento con art. 44 PA).

E. 1.4

La ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, è particolarmente toccata dalla decisione impugnata e vanta un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA).

E. 1.5

Inoltre, le disposizioni relative alla rappresentanza e patrocinio (art. 11 PA), al termine di ricorso (art. 50 cpv. 1 PA), al contenuto e alla forma dell'atto di ricorso (art. 52 cpv. 1 PA), all'anticipo delle spese processuali (art. 63 cpv. 4 PA), nonché ai rimanenti presupposti processuali (art. 44 e segg. PA), sono rispettate.

E. 1.6

Pertanto, nulla osta alla ricevibilità del ricorso.

E. 2

Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati, giusta l'art. 49 PA in combinato disposto con l'art. 37 LTAF, la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (lett. a), l'accertamento inesatto o

incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (lett. b), nonché l'inadeguatezza (lett. c).

E. 2.1.1

Con riferimento al potere di apprezzamento (art. 49 lett. a PA), nel settore delle sovvenzioni, alle quali la legislazione non conferisce alcun diritto, sia per quanto riguarda la definizione che l'applicazione dei criteri di priorità, il potere discrezionale dell'autorità emittente è particolarmente importante (cfr. sentenza del TAF B-4920/2015 del 2 febbraio 2017 consid. 5.4). Essa ha, infatti, potere decisionale se aggiudicare nel singolo caso un sussidio o meno (cfr. sentenza del TAF B-731/2018 del 22 gennaio 2019 consid. 2.1 con rinvii; Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., marg. 398; Barbara Schaerer, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, 1992, pag. 178). Il potere discrezionale dell'autorità include l'istituire un ordine di priorità per la valutazione delle domande (art. 13 cpv. 1 e 2 della Legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità [LSu, RS 616.1]), qualora la quantità di domande presentate o prevedibili superi i mezzi disponibili. In tal caso, i dipartimenti competenti devono determinare dei criteri di aggiudicazione che consentano di dare la priorità ai progetti ammissibili al finanziamento, in funzione del loro grado di idoneità a ricevere una sovvenzione. L'uso di tali criteri di valutazione garantisce che le domande di sovvenzione siano trattate, per quanto possibile, nel rispetto dei principi di uguaglianza e del divieto di arbitrio (cfr. DTAF 2015/33 consid. 4.2; sentenze del TAF B-731/2018 del 22 gennaio 2019 consid. 2.1 con rinvii, B-5220/2014 del 7 maggio 2018 consid. 4.2.7, B-4920/2015 del 2 febbraio 2017 consid. 5.3). Secondo la giurisprudenza e la dottrina, un'autorità abusa del suo potere discrezionale, tra l'altro, adottando criteri inadeguati, non tenendo conto o non effettuando un esame completo delle circostanze pertinenti, nonché non utilizzando criteri oggettivi (cfr. DTF 135 III 179 consid. 2.1 in fine, 130 III 176 consid. 1.2 con rinvii; sentenze del TAF B-731/2018 del 22 gennaio 2019 consid. 2.1 con rinvii, B-4380/2016 del 13 agosto 2018 consid. 6.1.2, B-4243/2015 del 13 giugno 2017 consid. 4.1.1 e B-4920/2015 del 2 febbraio 2017 consid. 5.2).

E. 2.1.2

Il Tribunale federale considera che, in ambiti richiedenti elevate conoscenze tecniche, l'autorità di ricorso deve far prova di riserbo e confidare nell'apprezzamento delle autorità specializzate competenti (cfr. sentenza del TF 1A.244/2003 del 31 marzo 2004 consid. 2). In tali circostanze le decisioni su ricorso devono essere prese nel rispetto dei ruoli abituali della giustizia e dell'amministrazione (cfr. DTF 142 II 451 consid. 4.5.1, 139 II 185 consid. 9.3, 129 II 331 consid. 3.2). Il Tribunale, in quanto autorità giudiziaria, non è un'autorità superiore preposta alla promozione della cultura, né un'autorità di vigilanza in questo campo (cfr. sentenze del TAF B-731/2018 del 22 gennaio 2019 consid. 2.2 con rinvii, B-4380/2016 del 13 agosto 2018 consid. 4.2.2.1, B-5356/2016 del 12 marzo 2018 consid. 2, B-50/2014 del 10 aprile 2015 consid. 4). Oltre a ciò, le decisioni relative a richieste di sussidi non si prestano bene ad un controllo giudiziario per il fatto che l'autorità di ricorso non conosce tutti i criteri di valutazione dei progetti per poterne apprezzare la qualità, in particolare rispetto ai progetti concorrenti (cfr. DTAF 2007/37 consid. 2.1 e 2007/6 consid. 3; sentenze del TAF B-253/2013 del 26 febbraio 2014 consid. 3 non pubblicato in: DTAF 2014/2 e B-4243/2015 del 13 giugno 2017 consid. 2.2). Conformemente alla giurisprudenza finora illustrata, se in materia di sussidi la concessione di questi ultimi dipende dal margine di apprezzamento dell'autorità inferiore, il Tribunale limita il proprio esame alla questione dell'eccesso o dell'abuso dell'esercizio di tale potere (cfr. sentenza del TAF B-4243/2015 del 13 giugno 2017 consid. 2.2). Pertanto, a meno che non sussistano dubbi sull'imparzialità

degli organi chiamati a statuire sulle domande di sussidi, non vi sia una violazione dei diritti di una delle parti nella procedura seguita, o la valutazione effettuata non appaia scorretta e inappropriata, il Tribunale rispetta il margine di apprezzamento dell'autorità inferiore, esercitando il proprio potere d'esame con una certa moderazione. Tale reticenza è, tuttavia, circoscritta alla valutazione del progetto in quanto tale. Nella misura in cui il ricorrente censura l'interpretazione e l'applicazione di una normativa o contesta vizi procedurali, l'autorità di ricorso esamina le censure liberamente e con pieno potere di cognizione (cfr. DTAF 2015/33 consid. 4.3, 2007/37 consid. 2.2; sentenze del TAF B-4243/2015 del 13 giugno 2017 consid. 2.2, B-4920/2015 del 2 febbraio 2017 consid. 5.4, B-6272/2008 del 20 ottobre 2010 consid. 4.3, B-2139/2009 del 10 novembre 2009 consid. 4 e B-6801/2007 del 2 luglio 2008 consid. 4.1 con rinvii).

E. 2.2

Circa l'accertamento dei fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 lett. a PA), secondo la giurisprudenza esso risulta incompleto, quando non tutte le circostanze di fatto e i mezzi di prova determinanti per la decisione sono stati presi in considerazione dall'autorità inferiore. L'accertamento è invece inesatto, quando l'autorità ha segnatamente ommesso di amministrare la prova di un fatto rilevante, ha apprezzato in maniera erronea il risultato dell'amministrazione di un mezzo di prova, o ha fondato la propria decisione su dei fatti erronei, in contraddizione con gli atti dell'incarto (cfr. sentenza del TAF B-4243/2015 del 13 giugno 2017 consid. 4.1.1; Benoît Bovay, *Procédure administrative*, 2a ed. 2015, pag. 566).

E. 2.3

In merito all'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA), nei casi in cui quest'ultima viene esclusa dal legislatore, tramite leggi speciali, essa diviene inammissibile a priori (cfr. sentenza del TAF B-4243/2015 del 13 giugno 2017 consid. 2.1; Zibung/Hofstetter, in: Waldmann/Weissenberger [ed.], *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz* [in seguito: *Praxiskommentar VwVG*], 2a ed. 2016, art. 49 PA n. 44). In materia di aiuti finanziari, l'art. 26 cpv. 2 LPCu stabilisce espressamente che, nelle procedure di ricorso, non può essere invocata l'inadeguatezza ai sensi dell'art. 49 lett. c PA, risultando dunque inammissibile (cfr. sentenza del TAF B-4920/2015 del 2 febbraio 2017 consid. 5.5).

E. 2.4

Pertanto, nel caso in questione, le ricorrenti possono far valere, mediante ricorso, la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 49 lett. a), come pure l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 lett. b), ma non l'inadeguatezza (art. 49 lett. c).

E. 3.1

Ai fini del presente giudizio val la pena qui ricordare che la procedura amministrativa è retta dal principio dell'applicazione d'ufficio del diritto (*iura novit curia*), che impone all'autorità competente di esaminare liberamente la situazione giuridica, nonché applicare il diritto che considera determinante e di darne l'interpretazione di cui è convinta (art. 62 cpv. 4 PA; DTF 110 V 48 consid. 4a; Thomas Häberli, in: *Praxiskommentar VwVG*, art. 62 marg. 42 e segg.). Nell'effettuare tale applicazione, l'autorità competente non è vincolata dai motivi invocati dalle parti, né dall'opinione espressa da precedenti istanze di giudizio, bensì dal principio inquisitorio, in base al quale l'autorità amministrativa ha l'obbligo di accertare d'ufficio i fatti determinanti per la decisione (cfr. DTAF 2007/41 consid. 2; Moor/Poltier,

Droit administratif, vol. II, 3a ed. 2011, n. 2.2.6.5, pag. 300). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati: l'autorità competente procede difatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (cfr. DTF 122 V 157 consid. 1a; 121 V 204 consid. 6c; DTAF 2007/27 consid. 3.3).

E. 3.2

Ferme queste premesse e a prescindere dalle censure sollevate dalla ricorrente nel gravame, occorre in un primo momento illustrare l'organizzazione per la promozione della cultura (consid. 4) e le norme pertinenti per la concessione di aiuti finanziari in tale ambito, nonché concretamente da parte della Pro Helvetia (consid. 5). In un secondo momento, va analizzato e considerato se la motivazione fornita dall'autorità inferiore sia sufficiente perché il Tribunale possa stabilire l'appropriatezza e la correttezza della valutazione effettuata (consid. 7-8).

E. 4.1

Giusta l'art. 3 LPCu, la Confederazione è incaricata di promuovere la cultura al fine di: rafforzare la coesione e la pluralità culturale in Svizzera (lett. a); promuovere un'offerta culturale variata e di alta qualità (lett. b); creare condizioni quadro favorevoli per gli operatori culturali e per le istituzioni e organizzazioni culturali (lett. c); permettere e facilitare alla popolazione l'accesso alla cultura (lett. d); far conoscere all'estero la creazione culturale svizzera (lett. e). Essa può collaborare alla promozione della cultura con altri enti promotori di diritto pubblico (art. 5 cpv. 2 LPCu), come ad esempio la Fondazione Pro Helvetia. La ripartizione delle competenze a livello federale, tra la Fondazione e l'Ufficio federale della cultura (UFC), è disciplinata dalla LPCu (cfr. art. 23).

E. 4.2

Pro Helvetia è una fondazione di diritto pubblico (art. 31 cpv. 1 LPCu), incaricata di promuovere la varietà della creazione artistica e la cultura popolare, far conoscere la creazione artistica e culturale svizzera, nonché intrattenere scambi culturali (art. 32 cpv. 1 LPCu). Essa adempie i suoi compiti autonomamente (art. 32 cpv. 2 LPCu). A tal proposito, la Fondazione concede a terzi, che ne fanno domanda, aiuti finanziari per la realizzazione di opere o progetti, secondo le disposizioni dell'Ordinanza del Consiglio di fondazione della Fondazione Pro Helvetia del 22 ottobre 2020 sui sussidi di Pro Helvetia (RS 442.132.2; in seguito: Ordinanza sui sussidi), nonché del Regolamento interno della Fondazione Pro Helvetia del 22 ottobre 2020 (RS 442.132.1), in collegamento con la LPCu e l'Ordinanza del 23 novembre 2011 sulla promozione della cultura (OPCu, RS 442.11).

E. 5.1

Le condizioni generali per un sostegno sono regolate dall'art. 6 LPCu e segg. La Confederazione sostiene, in una delle forme previste dall'art. 25 LPCu, soltanto progetti, istituzioni e organizzazioni d'interesse nazionale (art. 6 LPCu) e accessibili al pubblico (art. 7 LPCu).

E. 5.2.1

L'Ordinanza sui sussidi, entrata in vigore il 1° dicembre 2020 (art. 17), disciplina la concessione di aiuti finanziari da parte dell'autorità inferiore a terzi che ne fanno richiesta per la realizzazione di progetti (art. 1). Giusta l'art. 2, non può essere fatto valere alcun diritto agli aiuti finanziari. Pro Helvetia promuove la creazione artistica e culturale in

particolare mediante (art. 3): sussidi per la realizzazione di opere (lett. a), sussidi per la realizzazione di mandati (lett. b), e sussidi per la realizzazione di progetti (lett. c). Le richieste devono essere presentate a Pro Helvetia tramite l'apposito portale elettronico (art. 7 cpv. 1), conformemente alle indicazioni contenute nelle Guide per i richiedenti sul portale elettronico (art. 7 cpv. 2). Pertanto, i sussidi per la realizzazione di opere o progetti devono essere classificati come sussidi con un margine discrezionale (cfr. sentenza del TAF B-731/2018 del 22 gennaio 2019 consid. 5.2.1 con rinvii).

E. 5.2.2

Nel caso in questione, la richiesta di sussidio presentata dalla ricorrente, concerne un sostegno per la traduzione e la pubblicazione dell'opera "Schweizer Migrationsgeschichte".

E. 5.3

Perché la Fondazione possa sostenere un progetto, esso deve soddisfare i criteri di idoneità e qualità fissati all'art. 4 Ordinanza sui sussidi: 1 Pro Helvetia sostiene progetti legati alla creazione artistica e culturale professionale contemporanea che: a. promuovono lo sviluppo, la realizzazione e la diffusione di opere; b. promuovono gli scambi culturali in Svizzera e all'estero; c. diffondono la creazione artistica e culturale professionale svizzera all'estero; oppure d. sono particolarmente atti a fornire nuovi stimoli artistici e culturali. 2 Pro Helvetia promuove progetti che: a. hanno un legame con la Svizzera; b. sono d'interesse nazionale; e c. beneficiano di un finanziamento adeguato di terzi. 3 Pro Helvetia sostiene prioritariamente i progetti legati alla creazione artistica e culturale contemporanea che maggiormente rispondono ai seguenti criteri di qualità e di efficacia: a. il progetto si distingue per la sua notevole originalità e competenza specialistica, per la sua rilevanza sociale e contenutistica; b. il progetto vanta un rapporto equilibrato tra risorse impiegate ed effetti.

E. 6

Il Tribunale osserva che dalla decisione impugnata, assai stringata (cfr. fatti B), non risulta chiaro se si tratti di una decisione di entrata nel merito (consid. 7) o di una decisione di merito con rigetto della richiesta di sussidio (consid. 8). Del resto, l'autorità inferiore non conclude espressamente all'irricevibilità o al rigetto della richiesta, bensì utilizza una formula vaga, secondo cui la richiesta "non soddisfa i criteri di sostegno per i progetti di traduzione".

E. 7

Qualora si trattasse di una decisione di non entrata nel merito, il Tribunale constata quanto segue.

E. 7.1

Nella decisione impugnata, l'autorità inferiore si limita ad affermare che, nella fattispecie, si tratterebbe di un libro di saggistica storica e che, pertanto, non potrebbe considerare il progetto come la traduzione di un'opera letteraria (cfr. fatti B), ritenendo altresì errato l'inoltro della richiesta di sussidio nel canale "Traduzioni letterarie" del portale elettronico della Fondazione. Pro Helvetia non si esprime sulla ricevibilità della richiesta di sussidio della ricorrente, bensì, si limita a rinviare alle linee guida interne, a sostegno del fatto che la richiesta non soddisferebbe i criteri per i "richiedenti letteratura".

E. 7.2

Tale motivazione circa la ricevibilità sarebbe di per sé già sufficiente a giustificare un annullamento della decisione impugnata. La semplice argomentazione secondo cui la ricorrente avrebbe scelto il canale sbagliato per l'inoltro della sua richiesta di sussidio, non basta a non entrare nel merito della sua richiesta. Infatti, una richiesta inoltrata alla giusta autorità non può essere dichiarata inammissibile in ragione dell'organizzazione interna della medesima. Sta all'autorità di trasmettere senza indugio la richiesta all'unità interna competente.

E. 8

Nel caso in cui si trattasse di una decisione materiale, va considerato quanto segue.

E. 8.1

Secondo il diritto di essere sentito (art. 29 Cost.), all'autorità inferiore viene imposto di motivare le proprie decisioni. Tale obbligo è soddisfatto quando l'interessato ha la possibilità di valutarne la portata e di deferirlo ad un'autorità superiore con piena cognizione di causa. È sufficiente che l'autorità inferiore menzioni almeno brevemente su quali motivi si è basata per prendere la sua decisione. Essa non è tenuta a pronunciarsi su tutte le ragioni invocate dalle parti e può, pertanto, limitarsi ai punti essenziali per la decisione (cfr. DTF 143 III 65 consid. 5.2, 142 II 154 consid. 4.2, 138 I 232 consid. 5.1, 137 II 266 consid. 3.2, 136 I 229 consid. 5.2; sentenza del TAF B-731/2018 del 22 gennaio 2019 consid. 6.1 con rinvii). Va, inoltre, rilevato che la portata della motivazione è definita in funzione delle circostanze del caso specifico. Dunque, l'obbligo di motivazione è tanto più ampio quando la decisione si basa su un potere di libera discrezione dell'autorità, quando si avvale di concetti giuridici indeterminati, quando viola gravemente i diritti individuali, quando il caso è particolarmente complesso, o quando si tratta di una deroga ad una norma giuridica. Una semplice giustificazione sommaria della decisione, oppure il semplice affermare e giudicare inadatto un progetto o un'opera ad un sussidio non sono sufficienti (cfr. DTF 142 II 324 consid. 3.6, 129 I 232 consid. 3.3 in fine; DTAF 2013/56 consid. 3.1; sentenze del TAF B-731/2018 del 22 gennaio 2019 consid. 7.1.1, B-2943/2017 del 23 luglio 2018 consid. 4.4.1, B-1780/2017 del 19 aprile 2018 consid. 5.3.2 e B-4920/2015 del 2 febbraio 2017 consid. 6.1; Uhlmann/Schilling-Schwank, in: *Praxiskommentar VwVG*, art. 35 PA n. 18 e 21). Come sottolineato dal Tribunale federale, è infatti l'obbligo di motivare accuratamente la propria decisione che consente all'autorità di non essere guidata da sentimenti ed impressioni soggettive (cfr. sentenze del TF 1C_265/2014 del 22 aprile 2015 consid. 4.1 non pubblicato in: DTF 141 II 245; 1C_49/2015 del 9 dicembre 2015 consid. 3.3; sentenza del TAF B-4920/2015 del 2 febbraio 2017 consid. 8.2.3), ancor più in materia di sovvenzioni, nella quale vige un ampio margine di apprezzamento (cfr. consid. 2.1).

E. 8.2

Nella decisione impugnata, l'autorità inferiore fornisce assai pochi elementi di analisi e di argomentazione. Se da un lato, essa non analizza l'opera in questione, spiegando quali elementi la renderebbero un libro di saggistica storica e non di letteratura, dall'altro lato, la medesima non ne illustra la differente trattazione in materia di sussidi. Sia nella decisione impugnata, che nella risposta, Pro Helvetia rinvia ad un cambiamento di prassi. Tuttavia, la medesima non spiega quali cambiamenti vi siano stati e in che misura questi influirebbero sulle richieste di sussidi. L'autorità inferiore non si confronta con la richiesta in specie, né sulla base della nuova prassi, né tantomeno della vecchia, limitandosi a rinviare in maniera generale alle linee guida interne. Così facendo, non risulta chiaro se la richiesta della

ricorrente adempia i requisiti necessari per l'ottenimento di un sussidio secondo la nuova prassi. Pertanto, la decisione manca di una qualsivoglia motivazione materiale concreta circa il rifiuto della richiesta di sussidio. Infatti, né nella decisione del 5 agosto 2021, né nella risposta del 2 novembre 2021, vi è un qualsivoglia riferimento da parte dell'autorità inferiore alle norme pertinenti per la concessione generale di sussidi per la realizzazione di progetti (cfr. consid. 5), nonché ai criteri di idoneità (cfr. consid. 5.3). Inoltre, l'autorità inferiore non ha in alcun modo spiegato o illustrato i propri criteri di valutazione, riportato o fatto riferimento ad alcun passaggio del testo o alle norme pertinenti e, in generale, mancano esempi di qualsiasi genere. Del resto, "letterario" e "letteratura" si riferiscono solitamente a tutti i testi linguistici destinati alla pubblicazione, senza limitazioni al linguaggio romanzesco o informale (cfr. Klaus Gantert, *Bibliothekarisches Grundwissen*, 9^a ed. Berlino 2016, pag. 73; Ivan Cherpillod, *Stämpfli-SHK Urheberrecht*, 2a ed. Berna 2012, art. 2 n° 10). Pertanto, un'interpretazione restrittiva e tecnica di una nozione da parte dell'autorità inferiore deve poter essere dedotta dagli scopi della promozione culturale (cfr. supra, consid. 4) e conseguentemente motivata.

E. 8.3

Pertanto, le argomentazioni apportate dall'autorità inferiore, non risultano mettere la ricorrente nella posizione di poter valutare la portata della decisione e di deferirla all'autorità superiore, ovvero il Tribunale. Ne consegue che, non risultando la decisione sufficientemente comprensibile, va considerato violato l'obbligo di motivazione ai sensi dell'art. 29 Cost. In tale contesto, l'affermazione dell'autorità inferiore secondo cui la ricorrente avrebbe limitato l'oggetto del ricorso al semplice principio della buona fede (*Treu und Glauben*; cfr. fatti D), non può essere condivisa. È, infatti, la mancata motivazione di *Pro Helvetia* che ha impedito alla ricorrente di contestare la decisione dal profilo materiale.

E. 8.4

Del resto, le argomentazioni dell'autorità inferiore non risultano nemmeno sufficientemente chiare, concrete e oggettive, perché possano essere oggetto di giudizio da parte del Tribunale. Infatti, il Tribunale si trova impossibilitato a giudicare il contenuto delle affermazioni, nonché l'appropriatezza e la correttezza della valutazione fatta dall'autorità inferiore, la quale, senza fornire alcun elemento tangibile o spiegazione dei criteri oggettivi adottati per giudicare il caso in questione, si limita ad affermare ciò che dovrebbe invece dimostrare (cfr. consid. 8.1; sentenza del TAF B-4920/2015 del 2 febbraio 2017 consid. 8.2.1).

E. 9

In virtù di quanto precede, il ricorso è accolto e la decisione impugnata del 5 agosto 2021 è annullata.

E. 10.1

Secondo l'art. 61 cpv. 1 PA, l'autorità di ricorso decide la causa o eccezionalmente la rinvia, con istruzioni vincolanti, all'autorità inferiore. La riforma di una decisione presuppone che l'incarto sia sufficientemente istruito, considerato che non spetta all'autorità di ricorso procedere a delucidazioni complementari complicate (cfr. DTF 129 II 331 consid. 3.2; sentenza del TAF B-1379/2019 del 14 maggio 2019 consid. 6.1; Madeleine Camprubi, in: *VwVG - Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Auer/Müller/Schindler [ed.], 2a ed. Zurigo/San Gallo 2019, art. 61 PA, margg. 2-6). Inoltre, la riforma di una decisione è inammissibile se questioni pertinenti devono essere risolte per

la prima volta e se l'autorità inferiore dispone di un certo potere di apprezzamento (DTF 131 V 407 consid. 2.1.1; sentenze del TAF B-1332/2014 del 7 maggio 2015 consid. 8 e B-4420/2010 del 24 maggio 2011 consid. 6). Anche se il Tribunale è competente per procedere a ulteriori atti istruttori volti a chiarificare la fattispecie, è preferibile che sia l'autorità inferiore, peraltro la più prossima in materia, a pronunciarsi sulla causa. Il rinvio è invece indispensabile, quando appare che la fattispecie determinante è stata constatata in maniera inesatta o incompleta (art. 49 lett. b PA). In simili casi, una decisione riformatoria emanata dal Tribunale non entra più in linea di conto (cfr. sentenze del TAF A-8035/2015 del 14 novembre 2017 consid. 2.3, A-3558/2013 del 18 novembre 2014 consid. 2.3 con rinvii; Moser/Beusch/Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2a ed. 2013., n. 3.193 segg.).

E. 10.2

In concreto, benché l'art. 61 cpv. 1 PA permetta solo eccezionalmente di ricorrere alla procedura di rinvio, posto che Pro Helvetia ha ommesso di procedere ad un'analisi dell'opera in questione, in relazione alla sua idoneità per un sussidio, secondo la nuova e la vecchia prassi, limitandosi ad affermarne il cambiamento e ad asserire che non vi sarebbe alcun diritto ad un sussidio, senza spiegarne soddisfacentemente il ragionamento (cfr. consid. 8.3 e 8.4), un rinvio della causa all'autorità inferiore si rivela giustificato e indispensabile. Infatti, l'autorità inferiore dispone delle competenze funzionali e materiali che la mettono nella condizione di svolgere al meglio i dovuti chiarimenti. Così facendo, alla ricorrente è garantito il diritto di ottenere una decisione dettagliata di prima istanza ed è parimenti mantenuta la possibilità di una seconda analisi in sede di ricorso.

E. 10.3

Di conseguenza, ritenuto quanto precede, gli atti di causa sono rinviati all'autorità inferiore, perché proceda ad una nuova analisi della fattispecie, segnatamente che si confronti con la domanda se, secondo la nuova prassi, il progetto della ricorrente adempie i criteri per l'ottenimento di un sussidio. Se ciò non fosse il caso, Pro Helvetia dovrà tenere conto di quanto segue.

E. 11

La ricorrente si avvale del principio della protezione della buona fede, affermando che, essendovi un rapporto lavorativo esistente da diversi anni ed essendo regolarmente in contatto con l'autorità inferiore, quest'ultima avrebbe dovuto informarla del cambiamento di prassi. La ricorrente fa valere che, proprio sulla base di tale rapporto di fiducia, essa avrebbe sostenuto delle spese importanti, avviando i lavori di traduzione prima dell'ottenimento di un sussidio. Dal canto suo, l'autorità inferiore afferma di avere informato personalmente, nell'autunno 2020, la ricorrente circa i cambiamenti del 1° gennaio 2021.

E. 11.1

Per quanto concerne il cambiamento di prassi, addotto dall'autorità inferiore come unica motivazione alla sua decisione, nonché l'assenza di un rispettivo annuncio, recriminata dalla ricorrente, il Tribunale precisa quanto segue.

E. 11.1.1

Si parla di prassi o di pratica amministrativa per indicare la ripetizione regolare e costante nell'applicazione di una norma da parte delle autorità amministrative di prima istanza. Dette pratiche amministrative non possono essere fonte di diritto, né sono vincolanti per il

giudice. Tuttavia, esse possono esplicitare direttamente effetti giuridici tramite il principio dell'affidamento o della parità di trattamento (DTF 146 I 105 consid. 5.2.2; sentenza del TAF A-1268/2021 del 31 maggio 2021 consid. 4.2; Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. I, Berna 2011, n° 2.1.3.3 pag. 89). Una prassi ben consolidata acquisisce inoltre un certo peso. Infatti, affinché l'interessato possa pretendere l'applicazione di una prassi contraria al diritto, occorre che l'autorità abbia adottato una simile prassi in maniera costante e non soltanto in uno o più casi isolati (cfr. DTF 139 II 49 consid. 7.1 e 136 I 65 consid. 5.6; sentenze del TAF B-210/2021 del 13 dicembre 2021 consid. 3.2.3.5, A-1878/2014 già citata consid. 3.4.1 segg.). Come avviene nei casi di un cambiamento di giurisprudenza delle autorità giudiziarie (cfr. DTF 138 III 270 consid. 2.2.2 e 135 II 78 consid. 3.2), un cambiamento della pratica amministrativa deve dunque poggiare su motivi seri e oggettivi, ossia una conoscenza più approfondita della volontà del legislatore, un cambiamento delle circostanze esterne o lo sviluppo dei concetti giuridici, nonché una cattiva applicazione del diritto. Inoltre, il cambiamento della prassi deve avvenire sistematicamente, vale a dire che la nuova prassi non può costituire una singola eccezione, ma deve fare da guida per tutte le fattispecie simili e future. Infine, le ragioni che parlano a favore di un nuovo punto di vista devono essere più importanti degli effetti negativi per la sicurezza del diritto risultanti da un cambiamento di prassi (cfr. sulla tematica DTF 126 V 36 consid. 5a e 125 III 312 consid. 7; DTAf 2011/22 consid. 4 e 2008/31 consid. 9.2; sentenze del TAF B-210/2021 del 13 dicembre 2021 consid. 3.2.3.1, A-6777/2013 del 9 luglio 2015 consid. 2.5.1, A-1878/2014 del 28 gennaio 2015 consid. 3.4.1 e 3.4.2; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, op. cit., marg. 589 segg.).

E. 11.1.2

Se le condizioni menzionate sono adempiute e nella misura in cui la nuova prassi si applica in maniera generale a tutti i casi non ancora trattati al momento della sua adozione, una sua modifica non è in contraddizione né con il principio della certezza del diritto, né con quello della parità di trattamento, sebbene ogni modifica dell'applicazione del diritto comporti necessariamente un diverso trattamento dei casi precedenti e di quelli più recenti (DTF 125 II 152 consid. 4c/aa; sentenze del TF 9C_283/2010 del 17 dicembre 2010 consid. 4.2 e 2A.320/2002 del 2 giugno 2003 consid. 3.4.3.7; sentenza del TAF B-210/2021 del 13 dicembre 2021 consid. 3.2.3.2 con rinvii).

E. 11.1.3

In linea di principio, un cambiamento della prassi va applicato immediatamente e ha valenza per tutte le procedure pendenti. Rientra comunque nel potere di apprezzamento dell'autorità amministrativa scegliere il momento presente o futuro per applicare la nuova prassi o fissare un periodo transitorio per l'entrata in vigore della medesima. L'autorità amministrativa può anche scegliere di annunciare il cambiamento di prassi alle persone interessate (cfr. Aurélie Gavillet, *La pratique administrative dans l'ordre juridique suisse*, 2018, margg. 709 segg., 717 segg. e 739). Se la nuova prassi intacca irrimediabilmente un diritto di natura procedurale dell'assoggettato, l'autorità amministrativa è tenuta a comunicare preliminarmente a quest'ultimo il cambiamento di prassi (sentenza del TAF A-6777/2013 del 9 luglio 2015 consid. 2.5.2 con rinvii; Gavillet, op. cit., margg. 717 segg. e 739). Se per l'amministrato la nuova prassi è meno vantaggiosa rispetto a quella precedente, ad esempio se il cambiamento non era prevedibile e se non sussiste alcun interesse pubblico preponderante ad un'applicazione immediata della nuova prassi, l'autorità amministrativa è tenuta ad osservare i principi della buona fede, della proporzionalità e della sicurezza del

diritto e, nei limiti del suo potere di apprezzamento, a prendere delle misure suscettibili di mitigare le conseguenze negative derivanti dalla modifica della prassi, segnatamente una regolamentazione transitoria, un annuncio anticipato della nuova prassi, nonché un'applicazione della prassi unicamente ai casi futuri (idem). Di principio, l'inattività o il silenzio dell'autorità amministrativa non possono costituire una situazione di fiducia sulla quale l'attore si poteva legittimamente fondare (sentenze del TAF B-210/2021 del 13 dicembre 2021 consid. 3.2.3.3, A-6777/2013 del 9 luglio 2015 consid. 2.5.2 con rinvii).

E. 11.2

Il principio dell'affidamento o tutela della fiducia e il divieto di "venire contra factum proprium" emanano dal principio della buona fede sancito dagli artt. 9 e 5 cpv. 3 Cost., che istituisce un diritto fondamentale del cittadino ad essere trattato secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato, nonché rappresenta un principio giuridico generale valido anche in diritto pubblico (cfr. sentenze del TAF A-7148/2010 del 19 dicembre 2012 consid. 7.1 e B-2841/2009 dell'11 novembre 2009 consid. 5 con rinvii). Il divieto del comportamento contraddittorio vieta alle autorità di scostarsi senza motivi oggettivi da una posizione che hanno preso in una determinata fattispecie (cfr. sentenza del TF 2C_706/2018 del 13 maggio 2019 consid. 3.1 con rinvii). Sia nel caso del principio dell'affidamento, che del divieto di un comportamento contraddittorio, il principio della buona fede tutela l'amministrato nei confronti dell'autorità, quando, assolate determinate condizioni, il medesimo abbia agito conformemente alle istruzioni e alle dichiarazioni di quest'ultima.

E. 11.2.1

Il principio dell'affidamento tutela in particolare la fiducia riposta in (1) un'informazione ricevuta dall'autorità o in un suo determinato comportamento suscettibile di destare un'aspettativa legittima, (2) quando l'autorità sia intervenuta in una situazione concreta riguardo a determinate persone, (3) quando essa era competente a rilasciare l'informazione o il cittadino poteva ritenerla competente sulla base di fondati motivi, (4) quando affidandosi all'esattezza dell'informazione egli abbia preso delle disposizioni non reversibili senza subire un pregiudizio e (5) quando non siano intervenuti mutamenti legislativi posteriori al rilascio dell'informazione stessa (cfr. DTF 141 V 530 consid. 6.2, 131 II 627 consid. 6.1, 137 II 182 consid. 3.6.2; sentenze del TF 2C_482/2020 del 28 settembre 2021 consid. 4.2, 2C_706/2018 del 13 maggio 2019 consid. 3.1 con rinvii; sentenze del TAF A-7148/2010 del 19 dicembre 2012 consid. 7.2, B-2843/2009 dell'11 novembre 2009 consid. 5). In questi casi, se le condizioni sono soddisfatte, l'amministrato ha il diritto di non subire danni in relazione alla situazione risultante dall'informazione. In linea di principio, quindi, la situazione giuridica viene decisa in base alle informazioni errate fornite all'amministrato, ma sono possibili anche altre conseguenze, come il risarcimento, poiché l'obiettivo della tutela del cittadino è di evitare che subisca un danno. Pertanto, la comunicazione individuale della pratica ad un cittadino comporta la protezione della fiducia che egli ha riposto in tale pratica. Se le condizioni per la protezione della fiducia sono soddisfatte, per l'amministrato in questione viene mantenuta la soluzione prevista dall'informazione datagli, nonostante il cambiamento di prassi o, se del caso, l'illegalità della prassi precedente. Tuttavia, si tratta di una protezione individuale che non impedisce all'autorità di modificare la propria prassi nei confronti dei cittadini non toccati dall'informazione data (Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., marg. 700; Aurélie Gavillet, in : La pratique administrative dans l'ordre juridique suisse, ASR - Abhandlungen zum Schweizerischen

Recht Band/Nr. 827, Heinz Hausheer [ed.], 2018, pag. 228 con ulteriori rinvii a dottrina e giurisprudenza). Visto quanto sopra esposto, la distinzione fondamentale che regola l'intervento degli aspetti del principio di buona fede, che sono la tutela della fiducia e il divieto di comportamenti contraddittori, consiste nella comunicazione individuale della pratica all'amministrato. Infatti, quando la pratica amministrativa è stata comunicata individualmente e specificamente al cittadino, quest'ultimo può beneficiare della tutela della fiducia, se le sopra citate condizioni sono soddisfatte. Se, invece, tale comunicazione non ha avuto luogo, si applica il principio di buona fede sotto l'aspetto del divieto di comportamento contraddittorio, che impone all'autorità di seguire la propria prassi finché non sono soddisfatte le condizioni del cambiamento di prassi (cfr. Aurélie Gavillet, op. cit., pag. 232).

E. 11.2.2

Una minoranza della dottrina ritiene che la prassi nella forma di un provvedimento amministrativo pubblicato costituisca una base di fiducia che consente al cittadino di fare affidamento su di essa anche senza alcuna comunicazione specifica, purché siano soddisfatte le altre condizioni per la tutela della fiducia. La minoranza dottrinale che difende l'applicazione del principio di fiducia anche in assenza di comunicazione, ritiene che il rapporto speciale tra lo Stato e il cittadino, criterio importante per l'applicazione della tutela della fiducia, debba essere inteso in senso ampio (cfr. Aurélie Gavillet, op. cit., pagg. 232-233 con ulteriori rinvii a dottrina e giurisprudenza). In questi casi, restano però applicabili le altre condizioni per la protezione della fiducia: il cittadino che intende avvalersi della sua fiducia in una prassi amministrativa, deve dimostrare di esserne stato a conoscenza, di aver compiuto uno o più atti su tale base e di aver subito un danno perché la prassi non è stata applicata nei suoi confronti. L'interesse privato del cittadino alla protezione della sua fiducia deve essere soppesato con l'interesse pubblico all'applicazione uniforme della nuova prassi. Tali ipotesi non impediscono ad un'autorità di cambiare la propria prassi in generale, ma solo di tutelare la fiducia del cittadino nel suo caso specifico (cfr. sentenza del TAF B-4993/2012 del 24 giugno 2014 consid. 4.1 e 4.4; Aurélie Gavillet, op. cit., pag. 234 con ulteriori rinvii a dottrina e giurisprudenza; Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., marg. 624 seg. e marg. 627 segg.).

E. 11.2.3

Nella fattispecie, dall'incarto è possibile evincere un rapporto piuttosto stretto tra le parti, fatto di una collaborazione personale di svariati anni, nonché di uno scambio di telefonate e di e-mail dal linguaggio colloquiale e confidenziale, nell'ambito delle quali le parti si danno del "tu" (cfr. scambio di e-mail del 17 giugno 2021, alleg. 4 dell'incarto dell'autorità inferiore). Tutto ciò va ben oltre il rapporto classico tra autorità e cittadino. Da anni la ricorrente e l'autorità inferiore collaborano strettamente, mantenendo un contatto costante e individuale durante tutta la fase preparatoria della richiesta di sussidio. La stessa autorità inferiore indica che vi sarebbe stata in autunno 2020 da parte della signora B. _____ una comunicazione individuale e orale circa la futura/nuova prassi. D'altro canto, agli atti figura uno scritto secondo cui dall'informazione telefonica, la ricorrente ne ha compreso una modifica dei criteri e conseguentemente del trattamento da parte di un'altra sezione. Da tale conversazione, la ricorrente afferma non avere potuto dedurre delle nuove condizioni a lei sfavorevoli. Allo stato attuale, anche il Tribunale fatica a vedere quali siano. Infatti, dall'incarto non è possibile evincere in cosa consista il cambiamento di prassi dichiarato da Pro Helvetia, su quali "motivi seri e oggettivi" poggia, se avvenga sistematicamente, nonché

se ed eventualmente quali misure l'autorità inferiore abbia adottato per mitigare le conseguenze negative derivanti da tale cambiamento. Non è altresì possibile stabilire se il cambiamento di prassi sia stato annunciato in maniera sufficientemente chiara al pubblico. È comunque palese che l'autorità inferiore abbia voluto procedere ad una comunicazione individuale della futura prassi nei confronti della ricorrente. Pro Helvetia ha però perlomeno peccato di incompletezza ed inesattezza nella sua comunicazione. Ciò ha impedito alla ricorrente di reagire in maniera appropriata al futuro cambiamento. Prova ne sono le affermazioni della ricorrente e il fatto che, se la ricorrente avesse effettivamente capito la portata del cambiamento di prassi, presumibilmente avrebbe inoltrato la richiesta di sussidio prima di ciò. Il tempo sarebbe stato sufficiente. Un altro elemento a sostegno dell'incomprensione tra l'autorità inferiore e la ricorrente, è che l'8 luglio 2021, le parti si sono ritrovate nella sede di Pro Helvetia a Zurigo (ricorso punto 3i), per stabilire la maniera di agire in futuro secondo la nuova prassi.

E. 11.3

Visto quanto precede, se la ricorrente non dovesse ottenere un sussidio secondo la nuova prassi (cfr. consid. 10.3), l'autorità inferiore dovrà procedere ad analizzare se, secondo la vecchia prassi, la richiesta della ricorrente avrebbe adempiuto i requisiti per un sussidio oppure no, indicandone eventualmente i motivi. Qualora l'autorità inferiore dovesse arrivare alla conclusione che le condizioni per un sussidio non siano date secondo la nuova prassi, bensì lo sarebbero state secondo la vecchia, la medesima dovrà effettuare una ponderazione dell'interesse pubblico all'applicazione uniforme della nuova prassi con quello della ricorrente a ottenere il sussidio. In caso di impossibilità di accordare un sussidio, Pro Helvetia dovrà altresì verificare l'eventualità di contribuire in una certa misura alle spese già sostenute dalla ricorrente, allo scopo di inoltrare la presente richiesta di sussidio in maniera dettagliata.

E. 12

Pertanto, visto quanto precede, il ricorso è accolto e la decisione impugnata del 5 agosto 2021 è annullata. Di conseguenza, gli atti di causa sono rinviati all'autorità inferiore, perché proceda alla pronuncia di una nuova decisione ai sensi dei considerandi (consid. 10 e 11, in particolare 10.3 e 11.3).

E. 13

Le spese processuali comprendono la tassa di giustizia e i disborso a carico della parte soccombente. Se quest'ultima soccombe solo in parte, le medesime vengono ridotte (art. 63 cpv. 1 PA e art. 1 cpv. 1 del regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]). La tassa di giustizia è calcolata in funzione dell'interesse pecuniario, dell'ampiezza e della difficoltà della causa, del modo di condotta processuale e della situazione finanziaria delle parti (art. 2 cpv. 1 e art. 4 TS-TAF).

E. 13.1

Nella fattispecie, visto l'esito del ricorso (cfr. consid. 12), non si prelevano spese processuali. L'anticipo spese di fr. 1'500.-, già versato in data 27 settembre 2021, verrà dunque restituito alla ricorrente.

E. 13.2

Infine, in virtù dell'art. 63 cpv. 2 PA, nessuna spesa processuale è messa a carico dell'autorità inferiore.

E. 14

La parte, totalmente o parzialmente, vincente ha diritto ad un'indennità per le spese indispensabili derivanti dalla causa (art. 64 cpv. 1 PA in relazione con gli artt. 7 cpv. 1 e 2 TS-TAF). Le spese ripetibili comprendono le spese di rappresentanza o di patrocinio ed eventuali altri disborsi di parte (art. 8 TS-TAF). Le spese di rappresentanza e di patrocinio comprendono tra l'altro l'onorario dell'avvocato o l'indennità dovuta ai mandatari professionali che non sono avvocati (art. 9 cpv. 1 lett. a TS-TAF), i quali sono calcolati in funzione del tempo necessario alla rappresentanza della parte (art. 10 cpv. 1 TS-TAF). Giusta l'art. 14 cpv. 1 TS-TAF le parti che chiedono la rifusione delle ripetibili devono presentare al Tribunale, prima della pronuncia della decisione, una nota particolareggiata delle spese. Se quest'ultima non è stata inoltrata, l'indennità è fissata sulla base degli atti di causa (art. 14 cpv. 2 TS-TAF).

E. 14.1

Nella fattispecie, la ricorrente, totalmente vincente e rappresentata da un avvocato, ha diritto alla rifusione delle spese ripetibili. Considerato che la medesima non ha prodotto alcuna nota particolareggiata che permetta di verificare le ore impiegate, l'indennità è fissata sulla base degli atti. Non essendosi dovuta confrontare con delle questioni di fatto o di diritto inabituali o eccezionalmente ardue e avendo presentato un ricorso e una replica, è giustificato ritenere che, per la ricorrente, le spese necessarie derivanti dalla causa siano di fr. 3'000.-. Tale importo è messo a carico dell'autorità inferiore (art. 64 cpv. 2 PA; cfr. sentenza del TAF B-7402/2016 del 27 luglio 2018 consid. 15.2.1).

E. 14.2

Quanto all'autorità inferiore, essa non ha diritto ad un'indennità per le spese ripetibili (art. 7 cpv. 3 TS-TAF).

E. 15

La presente sentenza è definitiva e non può essere impugnata al Tribunale federale con un ricorso in materia di diritto pubblico (art. 83 lett. k della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]).

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