

# GR\_GERICHTE U 2013 4 vom 28. Mai 2013

GR Gerichte, 2013-05-28, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr\\_gerichte\\_U\\_2013\\_4](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_U_2013_4)

FR: GR\_GERICHTE U 2013 4 du 28 mai 2013

IT: GR\_GERICHTE U 2013 4 del 28 maggio 2013

## Regeste

sussidi cantonali stipendi insegnanti | Erziehung und Kultur

## Erwägungen

### E. 1

E' controverso il calcolo dei sussidi annui allo stipendio per insegnanti della scuola elementare del comune convenuto, dopo che lo stesso ha, quale ente scolastico responsabile, accolto le allieve e gli allievi della scuola elementare di un altro comune che si trova in una classe di capacità finanziaria meno forte e che pertanto, per la propria scuola, avrebbe avuto diritto ad un sussidio più cospicuo.

### E. 2

a) Ai sensi dell'art. 54 cpv. 1 cifra 3 della legge per le scuole popolari del Cantone dei Grigioni (LS; CS: 421.000), il Cantone versa alle scuole pubbliche sussidi per le scuole elementari pari al 20 fino al 55 per cento degli importi forfettari fissati dal Gran Consiglio nell'ordinanza sullo stipendio degli insegnanti delle scuole popolari e delle educatrici di scuola dell'infanzia nel Cantone dei Grigioni (OSIns; CS: 421.080). Giusta il capoverso 3 dello stesso disposto, era il Gran Consiglio a dover stabilire l'ammontare dei sussidi in un'ordinanza d'esecuzione. In base all'art. 22 dell'ordinanza d'esecuzione della legge scolastica (OLS; CS 421.010), il Cantone sovvenziona, a seconda della capacità finanziaria dei comuni, il 20 per cento, il 28 per cento, il 37 per cento, il 46 per cento o il 55 per cento degli importi giusta il capitolo II dell'OSIns. L'art. 23 OLS riguarda il calcolo per corporazioni di comuni e circoli. In base a detto disposto, per la determinazione dei sussidi cantonali allo stipendio, da versare alle corporazioni di comuni e ai circoli a sostegno dello stipendio del corpo insegnante, viene ponderata la capacità finanziaria dei comuni interessati in proporzione al numero dei loro abitanti (cpv. 1). Per il computo dell'indice misto si tiene conto di un comune anche quando manda alla scuola della corporazione di comuni o del circolo almeno un'alunna rispettivamente un alunno all'anno, pur non essendone membro (cpv. 2). b) Per interpretare una norma di legge ci si riferisce in primo luogo al suo tenore letterale (cfr. DTF 138 V 54 cons. 4.2, 137 V 437 cons. 3.2, 137 V 276 cons. 4.2, 137 V 195 cons. 5.1, 137 V 188 cons. 6.2.1). Secondo la giurisprudenza, ci si discosta dal senso letterale di un testo chiaro, facendo capo all'interpretazione, solamente qualora delle ragioni oggettive inducano a ritenere che esso non restituisce il vero significato della disposizione in esame. Simili ragioni possono risultare dai lavori preparatori, dallo scopo e dal senso della disposizione legale, così come dalla sistematica della legge. Se il testo di una norma non appare invece completamente chiaro o si presta a diverse possibili interpretazioni, la sua portata viene allora determinata tenendo conto dei lavori preparatori (interpretazione storica), del suo senso e scopo (interpretazione

teleologica), nonché della sua relazione con altri disposti (interpretazione sistematica; DTF 135 II 81 cons. 2.2, 135 V 157 cons. 4.1, 131 II 252 cons. 4.1, 134 I 193 cons. 5.1 e 134 II 252 cons. 2.3). Il Tribunale federale non privilegia un criterio d'interpretazione in particolare: per accedere al senso di una norma preferisce, pragmaticamente, ispirarsi a un pluralismo interpretativo (DTF 135 II 243 cons. 4.1 e 135 III 483 cons. 5.1). Se sono possibili più interpretazioni, dà la preferenza a quella che meglio si concilia con la Costituzione, partendo dall'idea che il legislatore federale non propone

soluzioni contrarie ad essa (DTF 131 II 567 cons. 3.5, 131 II 716 cons. 4.1 e 130 II 71 cons. 4.2). c) Per il comune ricorrente, la presa a carico da parte di un comune della scuola di un altro comune in base ad un contratto o ad una convenzione speciale sarebbe una forma di collaborazione mista che il legislatore non avrebbe previsto nell'ambito della legislazione d'esecuzione alla LS. Per questo il sussidio in parola dovrebbe essere calcolato, per questa particolare forma di organizzazione, in base al metodo misto e non a quello valido per i comuni. Nell'evenienza, i due comuni in oggetto avrebbero scelto questa forma di collaborazione, onde evitare l'ingente dispendio amministrativo che una corporazione comporterebbe, soprattutto in considerazione delle limitate risorse di personale di cui disporrebbe il comune di .... Giusta la bozza di convenzione agli atti, per il periodo qui in discussione, il Comune di ... avrebbe rinunciato alla conduzione di una scuola propria e affidato le allieve e gli allievi alla scuola di ... come ente responsabile. In seno alla scuola di ..., al Comune di ... veniva garantito il diritto di essere sentito a titolo consultivo prima di ogni importante decisione suscettibile di influenzare le allieve e gli allievi di detto comune.

### **E. 3**

a) In conformità all'art. 16 LS, ogni ragazza e ragazzo deve frequentare la scuola del comune, in cui risiede stabilmente anche se a richiesta può essere ammessa o ammesso alla scuola di un altro comune. I comuni interessati si accordano circa l'eventuale tassa scolastica a carico in genere del comune di residenza della ragazza o del ragazzo. In casi controversi il Dipartimento decide circa l'assegnazione a una scuola e la tassa scolastica. Giusta l'art. 48 LS, il comune di domicilio dà la possibilità ad ogni ragazza e ragazzo di frequentare la scuola popolare (cpv. 1). I comuni che non hanno alcuna scuola elementare e che non fanno parte di alcun ente scolastico responsabile, garantiscono alle proprie scolare e ai propri scolari la frequenza di questo tipo di scuola stipulando un contratto con un ente scolastico responsabile. Quest'ultimo ha l'obbligo di accogliere le scolare e gli scolari nella sua scuola, per quanto lo consentano i locali e il corpo insegnante disponibili. Il comune di domicilio si

assume le tasse scolastiche e le spese di trasporto, a meno che l'ente scolastico responsabile non adotti un'altra soluzione che non prevede la partecipazione alle spese delle scolare e degli scolari. In casi controversi il Dipartimento decide sull'assegnazione e sulle tasse scolastiche. Resta riservata la possibilità di una decisione di adesione ai sensi della legge sui comuni del Cantone dei Grigioni (LC; CS: 175.050), giusta la quale il Governo può decretare l'adesione di un comune ad una corporazione se l'assolvimento dei compiti pubblici attribuiti ad una corporazione regionale o comunale è possibile soltanto mediante la partecipazione di comuni che non vi hanno aderito o se un'adesione viene rifiutata dalla corporazione senza motivi sufficienti (cfr. art. 55 LC). b) In conformità a questi disposti legali, risulta chiaro che nel nostro cantone la scuola elementare è di competenza dei comuni, e che questi possono scegliere tra due forme di organizzazione. La prima concerne

un'organizzazione a livello comunale, alla quale possono far capo, non solo alcune o alcuni, ma anche tutte le allieve e tutti gli allievi di un altro comune che ha rinunciato ad una scuola propria, e, la seconda, riguarda una corporazione regionale o comunale o un scuola di circolo (qui di seguito detta semplicemente corporazione). Come è infatti deducibile dagli art. 16 e 48 LS, la normativa in materia scolastica lascia aperta agli alunni la possibilità, a certe condizioni, di frequentare la scuola di un altro comune ed al comune di rinunciare alla propria scuola e di incaricare di questo compito un ente responsabile, sia questo una corporazione o un altro comune, come nell'evenienza. Contrariamente pertanto a quanto preteso nel ricorso, indipendentemente dal fatto di sapere dove gli allievi di un determinato comune vadano a scuola, la scuola resta organizzata solo in questi due modi: comunale o corporazione. Tra queste due forme di organizzazione scolastiche non vi sono ibridi che il legislatore non avrebbe considerato nel calcolo dei sussidi. Come dimostra la lista fornita dal dipartimento convenuto, l'esempio del comune ricorrente è lungi dall'essere il solo nei Grigioni. Ameno 15 comuni sono attualmente organizzati come lo è il comune ricorrente e la scuola di alcuni di questi comuni è ente responsabile di uno o di più altri comuni. Così ad esempio la scuola della capitale cantonale è ente responsabile di sei altri comuni. Pretendere che tale eventualità non sia stata considerata dal legislatore nell'ambito dell'adozione della LS nel 2000 e nella relativa revisione dell'OLS non appare in questa situazione difendibile. Sulla scorta delle informazioni fornite del dipartimento convenuto, è da oltre un decennio che nel nostro cantone esistono simili forme di collaborazione. c) Concretamente, dal punto di vista dell'organizzazione scolastica, la scuola dell'ente ricorrente è rimasta tale anche dopo l'assunzione degli allievi del comune vicino. Questa scuola non ha per questo assunto carattere intercomunale, ma è rimasta la scuola comunale di ... e i docenti incaricati di impartire le lezioni in detta scuola sono rimasti impiegati del comune di ..., esattamente come in precedenza. In pratica, accogliendo allieve e allievi del vicino comune, la scuola di ... è venuta a contare un numero maggiore di alunni, ma ha mantenuto inalterato il proprio carattere di scuola comunale, analogamente a quanto avviene per qualsiasi altra allieva o altro allievo che, anziché frequentare la scuola del comune di domicilio, si reca a scuola in un altro comune. Per questo fatto, la scuola del comune che ospita l'allieva o l'allievo non diventa in parte anche la scuola del comune di domicilio di detta persona, ma mantiene inalterato il proprio carattere di scuola meramente comunale. Dal punto di vista del carattere comunale della scuola, non ha alcuna rilevanza il fatto che sia una sola ragazza o un solo ragazzo, anziché tutta la scuola, a frequentare una scuola che non sia quella del comune di domicilio. Se un comune vuole che la scuola che ospita le allieve e gli allievi di un altro comune partecipi anche all'economicità dell'andamento scolastico dovrà scegliere una forma di collaborazione diversa da quella preferita nel caso di specie. Anziché accettare una delega dei compiti dell'altro comune, il Comune di ... avrebbe potuto scegliere una forma di partecipazione tramite corporazione, la quale avrebbe potuto beneficiare del calcolo misto applicabile in simili casi.

d) Il ricorrente ritiene che per il calcolo del sussidio non possa essere la forma dell'organizzazione data alla scuola ad essere determinante, bensì la situazione del comune di provenienza delle allieve e degli allievi. In primo luogo questa questione non ha alcuna rilevanza nell'ottica della pretesa lacuna legale. O il legislatore non ha previsto la forma di organizzazione che ci occupa e allora è dato disquisire sull'eventuale possibilità di una lacuna legale, oppure viene contestato il metodo di calcolo, ciò che però non ha alcuna attinenza con la controversa questione dell'esistenza di una lacuna legale. Per questo

Giudice però, la distinzione fatta nell'OLS in base all'organizzazione della scuola con diritto al sussidio non dà comunque adito a critiche, in quanto beneficiaria del sussidio allo stipendio degli insegnanti è - giusta l'art. 54 cpv. 1 cifra 3 LS - la scuola, ovvero quella comunale o la corporazione, come del resto è logico, e non il comune di provenienza degli allievi. Non vi è allora alcuna incongruenza, se il sussidio viene calcolato in base all'organizzazione della scuola come previsto agli art. 22 e 23 OLS, essendo gli insegnanti dipendenti di tali enti. e) A sostegno della necessità di considerare nel calcolo del sussidio il comune di provenienza delle allieve e degli allievi, il comune convenuto invoca il metodo di calcolo di altri tipi di sussidi in materia di educazione, i quali confermerebbero la tesi di parte attrice. L'art. 10 cpv. 2 dell'ordinanza sul sovvenzionamento di edifici e impianti sportivi scolastici (Ordinanza sulle costruzioni scolastiche; CS: 421.300) prevede l'applicazione di un'aliquota mista, in considerazione del numero di abitanti e di bambini soggetti all'obbligo scolastico, nel caso in cui più comuni con una capacità finanziaria diversa costruiscano un edificio o un impianto sportivo scolastico. Questa però è propriamente la situazione nella quale due comuni assieme eseguono un impianto sportivo, mentre nell'evenienza qui in discussione uno dei comuni ha rinunciato ad eseguire un compito pubblico, delegandolo ad un altro. Il riferimento a questa norma non fa quindi che confermare la tesi di parte convenuta. Per il resto, l'aliquota dei sussidi allo stipendio per le scuole dell'infanzia che vengono frequentate da bambini provenienti da diversi comuni giusta l'art. 28 della legge sulle scuole dell'infanzia del Cantone dei Grigioni (Legge sulle scuole dell'infanzia; CS:

420.500), viene fissata dal Dipartimento dell'educazione, che non applica un indice misto ai sensi dell'art. 23 OLS, per cui anche il richiamo a tale norma non giova alla tesi del comune ricorrente. f) Giusta la giurisprudenza federale, il principio della legalità (art. 5 cpv. 1 Cost.), che vige in ambito amministrativo, esige l'esistenza di una base legale anche nel settore che vede l'amministrazione quale fornitrice di prestazioni (DTF 130 I

## **E. 5**

In conclusione, per i motivi esposti in precedenza, il calcolo del sussidio per insegnanti operato merita conferma ed il ricorso è respinto. L'esito della presente controversia giustifica l'assegnazione dei costi occasionati dal presente procedimento alla parte soccombente giusta l'art. 73 cpv. 1 della legge sulla giustizia amministrativa (LGA; CS 370.100). Il Tribunale decide: 1. Il ricorso è respinto. 2. Vengono prelevate - una tassa di Stato di fr. 500.-- - e le spese di cancelleria di fr. 304.-- totale fr. 804.-- il cui importo sarà versato dal Comune di ... entro trenta giorni dalla notifica della presente decisione all'Amministrazione delle finanze del Cantone dei Grigioni, Coira.

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