

TI_GERICHTE 36.2006.124 vom 23. Oktober 2006

TI Tribunale d'appello, 2006-10-23, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_36.2006.124

FR: TI_GERICHTE 36.2006.124 du 23 octobre 2006

IT: TI_GERICHTE 36.2006.124 del 23 ottobre 2006

Regeste

Limite della delega attribuita al CdS con l'art. 49 LCAMal per determinare le basi di calcolo per il sussidio. Interpretazione letterale, storica, sistematica e teleologica della norma. Il CdS non può, tramite decreto, scendere sotto i limiti previsti dalla legge. Rinvio all'UAM per il nuovo calcolo

Erwägungen

E. 18

novembre 1997, il Consiglio di Stato ha, in forza dell'art. 49 LCAMal, ritoccato verso l'alto i limiti di reddito che conferiscono diritto al sussidio, con effetto a decorrere dal 1. gennaio 1998. Questi limiti sono stati aumentati a Fr. 22'000.- per le persone sole ed a Fr. 34'000.- per le famiglie. Il reddito determinante è, invece, rilevato dalle classificazioni per l'imposta cantonale del periodo di tassazione 1995/1996. Per quanto attiene le basi di calcolo per i sussidi nell'assicurazione malattie per l'anno 1999 l'Esecutivo cantonale ha deciso di utilizzare il periodo fiscale 1997/1998 (art. 1a del DE del 20 ottobre 1998, BU 55 del 23 ottobre 1998). Il DE ribadisce i limiti di reddito più sopra evocati, ossia fr. 22'000.- per le persone sole e fr. 34'000.- per famiglie (cfr. art. 1c del DE del 20 ottobre 1998). Con DE del 27 ottobre 1999 (BU 38 del 29 ottobre 1999), il Consiglio di Stato ha stabilito che per il 2000 il reddito determinante è rilevato dalle classificazioni per l'imposta cantonale del periodo di tassazione 1997/98. I limiti di reddito non sono stati modificati (art. 1c del citato DE). Per il 2001 e per il 2002, il Consiglio di Stato ha stabilito che il reddito determinante è rilevato dalle classificazioni per l'imposta cantonale del periodo di tassazione 1999/2000 ed ha mantenuto i limiti di reddito di fr. 22'000 per le persone sole e fr. 34'000 per le famiglie (cfr. art. 1a e 1c dei DE del 14 novembre 2000, BU 44 del 17 novembre 2000 e DE del 6 novembre 2001, BU 51 del 9 novembre 2001). Per quanto attiene le basi di calcolo per i sussidi nell'assicurazione malattie per gli anni dal 2003 al 2005 il periodo fiscale per l'accertamento del reddito è il 2001/2002. Il DE 26 novembre 2002 (BU 50 del 29 novembre 2002) concernente le basi di calcolo per l'applicazione dei sussidi per il 2003, il DE 12 novembre 2003 (BU 43 del 14 novembre 2003) inerente i sussidi 2004 e il DE del 26 ottobre 2004 (BU 43 del 29 ottobre 2004) per il 2005, ribadiscono i limiti di reddito più sopra evocati, ossia fr. 22'000.- per le persone sole, fr. 34'000.- per famiglie. Con decreto esecutivo (DE) del 10 giugno 2005 il Consiglio di Stato, in applicazione degli art. da 29 a 35, 38, 40 a 46, 48 e 49 LCAMal, ha modificato le basi di calcolo preliminari per l'applicazione delle riduzioni individuali di premio nell'assicurazione sociale malattie per l'anno 2006, riducendo in particolare i limiti di reddito per le persone sole a fr. 20'000 e per membri maggiorenni delle famiglie e 1. figlio a fr. 30'000. Con decreto esecutivo del 25 ottobre 2005, di simile tenore, il Consiglio di Stato, in applicazione dei sopra citati articoli e del DE del 10 giugno 2005, ha fissato i seguenti parametri: " art. 1. Le basi di calcolo per le

riduzioni individuali di premio nell'assicurazione malattie per l'anno 2006 sono definite come segue: a) periodo fiscale per l'accertamento del reddito determinante: classificazioni dell'imposta cantonale per l'anno 2003; b) quota media cantonale ponderata: - adulti: fr. 3'930.--; - giovani adulti di età tra 18 e 25 anni: fr. 3'110.--; - minorenni: fr. 984.--;

c) limiti di reddito che conferiscono diritto alla riduzione di premio: - persone sole: fr. 20'000.--; - membri maggiorenni delle famiglie e 1° figlio: fr. 30'000.--; - reddito di riferimento: fr. 50'000.--; d) quota minima a carico degli assicurati con riduzione di premio: - persone sole (> 25 anni): fr. 690.-- fino a un reddito determinante di fr. 13'000.--; - persone sole (18-25 anni): fr. 570.-- fino a un reddito determinante di fr. 13'000.--; - membri della famiglia di età > 25 anni: fr. 690.-- fino a un reddito determinante di fr. 15'000.--; - membri della famiglia di età tra 18 e 25 anni: fr. 570.-- fino a un reddito determinante di fr. 15'000.--; - 1° figlio: fr. 230.-- fino a un reddito determinante della famiglia di fr. 15'000.--; - reddito di riferimento: fr. 690.-- - rispettivamente fr. 570.-- per le persone 18-25 anni - fino a un reddito determinante della persona di riferimento di fr. 30'000.--; e) importi di sostanza imponibile non considerati nel calcolo del reddito determinante: cfr. art. 30 lett. b) LCAMal; f) importo minimo annuo della riduzione di premio: - adulti: fr. 240.--; - 1° figlio: fr. 120.--; g) limite di reddito massimo per il riconoscimento della riduzione di premio a figli di famiglie altrimenti non oggetto di riduzioni di premio: - fino a fr. 35'000.--: riduzione di premio a partire dal 2° figlio e per quelli successivi; - da fr. 35'001.-- a fr. 54'000.--: riduzione di premio a partire dal 3° figlio e per quelli successivi. Per cui, il periodo fiscale determinante per il sussidio del 2006 è quello derivante dalla tassazione 2003, mentre i limiti di reddito che danno diritto al sussidio sono stati diminuiti a fr. 30'000 per le famiglie e a fr. 20'000 per le persone sole. Il ricorso di diritto pubblico presentato al Tribunale federale, da due granconsiglieri ticinesi, contro il decreto esecutivo del 10 giugno 2005, è stato dichiarato inammissibile dall'Alta Corte in data 10 novembre 2005, in mancanza di legittimazione, non essendo gli stessi direttamente toccati dal provvedimento governativo (1P.441/2005).

2.3. Questo Tribunale ha già avuto modo di ricordare (cfr. sentenze del 7 settembre 1998 nella causa H., 36.1998.56 e del 3 dicembre 2001 nella causa S., 36.2001.53) che il sussidio è pari alla differenza tra la quota media cantonale ponderata, o il premio riconosciuto dell'assicuratore se è inferiore, e la quota minima a carico dell'assicurato. Al fine del calcolo del sussidio, il Consiglio di Stato determina per ogni assicuratore il premio riconosciuto per gli assicurati adulti, per gli assicurati in formazione di età compresa tra 18 e 25 anni e per gli assicurati fino all'età di 18 anni. Il premio riconosciuto è definito a partire dai premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie nella situazione di franchigia ordinaria, approvati dal Consiglio federale per ogni singolo assicuratore e per il relativo anno di competenza giusta l'art. 61 cpv. 4 LAMal. Il premio riconosciuto considera un'equa proporzione tra il premio assicurativo obbligatorio delle cure medico-sanitarie comprendente la copertura del rischio di infortunio e quello senza la copertura dell'infortunio. Da rilevare ancora che se un assicuratore pratica più premi sul territorio cantonale, per la determinazione del premio riconosciuto per i sussidi fa stato il premio assicurativo di minore entità. In virtù dell'art. 36 della legge cantonale di applicazione alla LAMal il calcolo del contributo oltre la quota minima a carico dell'assicurato avviene secondo la regola seguente: se p è maggiore o uguale a $qmcp$ $Qmcp - (imp.min.+suss.min) \times (RD - LR2) + imp.min. LR1 - LR2$ se p è minore a $qmcp$ $P - (imp.min. + suss.min.) \times (RD - LR2) + imp.min. LR1 - LR2$ Dove le definizioni dei

parametri sono le seguenti: - quota media cantonale ponderata [qmcp] o premio riconosciuto dell'assicuratore [p]; - limite di reddito per il diritto al sussidio [LR1]; - limite di reddito per la partecipazione minima [LR2]; - reddito determinante dell'assicurato [RD]; - importo minimo di quota a carico dell'assicurato [imp.min.]; - importo minimo del sussidio [suss.min.]. Il limite di reddito è dunque uno dei parametri da prendere in considerazione per il calcolo dell'ammontare del sussidio. Se il limite viene modificato, anche l'importo del sussidio varia. In concreto dai DE del 10 giugno 2005 e 25 ottobre 2005 emerge che il limite di sussidio per le famiglie è stato ridotto da fr. 34'000 a fr. 30'000. Questa modifica ha avuto delle ripercussioni non solo sulla cerchia degli assicurati che beneficiano del sussidio ma, alla luce del calcolo appena esposto, anche sull'ammontare del sussidio stesso.

2.4. Gli assicurati fanno valere la violazione del principio della separazione dei poteri e della legalità poiché il Consiglio di Stato, in virtù dell'art. 49 LCAMal, non avrebbe ottenuto una delega per diminuire i parametri del calcolo dei sussidi. A sostegno della loro tesi gli insorgenti rinviano al Messaggio del Consiglio di Stato e ai dibattiti parlamentari. L'art. 51 della Costituzione della Repubblica e Cantone del Ticino (Cost./Ti) stabilisce che "l'autorità in quanto non riservata al popolo è esercitata dai tre poteri tra loro distinti e separati, il Legislativo, l'Esecutivo e il Giudiziario". Il principio della separazione dei poteri costituisce un diritto costituzionale dei cittadini (cfr. STF del 10 novembre 2005 nella causa X., 1P.441/2005; DTF 131 I 291 consid. 2.1; DTF 128 I 327 consid. 2.1 e riferimenti, consid. 1.3 inedito). L'art. 59 cpv. 1 lett. c della Cost./Ti prevede che il Gran Consiglio "adotta, modifica o respinge progetti di legge o di decreto legislativo". Secondo l'art. 70 lett. b della Cost./Ti il Consiglio di Stato, "riservati i diritti del popolo e del Gran Consiglio, cura l'esecuzione delle leggi federali e cantonali e delle decisioni del Gran Consiglio; emana le necessarie norme mediante decreti esecutivi, regolamenti, risoluzioni o altre disposizioni". Allorché devono pronunciarsi sulla legalità di un'ordinanza (o, come in concreto, di un decreto esecutivo cantonale) emanata in forza di una delega del Parlamento, i Tribunali, che esaminano di principio liberamente la questione, devono stabilire in che modo le relative disposizioni vanno interpretate e se sono conformi alla legge (STFA del 6 marzo 2006, K 121/01, consid. 4.2 pubblicata in SVR 2006 KV Nr. 28). Nella misura in cui la delega legislativa è relativamente imprecisa e, di conseguenza, attribuisce all'esecutivo un ampio potere di apprezzamento, il Tribunale deve limitarsi ad esaminare se la normativa esecutiva sconfini manifestamente dal quadro di competenze delegate o se, per altri motivi, è contraria alla legge o alla Costituzione. A questo proposito una disposizione regolamentare viola gli art. 9 o 8 cpv. 1 Cost. federale quando non si basa su motivi validi, è priva di senso o utilità, oppure opera distinzioni giuridiche che non trovano giustificazione alcuna nella fattispecie da disciplinare o, per contro, tralascia di operarne di necessarie, dando luogo ad una parificazione inammissibile (cfr. SVR 2006 KV Nr. 28, consid. 4.2; DTF 128 V 98 consid. 5a, 105 consid. 6a e riferimenti, STFA del 13 giugno 2003 nella causa N., E 1/00; DTF 117 V 180 consid. 3 a). Nell'ambito di questo esame, il giudice non deve tuttavia sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'autorità da cui emana la regolamentazione in causa. Al contrario, egli deve limitarsi a verificare che la disposizione litigiosa sia atta a realizzare oggettivamente lo scopo che si prefigge la legge senza preoccuparsi, in particolare, di sapere se essa costituisca il mezzo maggiormente appropriato per il raggiungimento di tale scopo (SVR 2006 KV Nr. 28, DTF 131 II 166 consid. 2.3, DTF 131 V 14 consid. 3.4.1, DTF 130 V 473 consid. 6.1, DTF 130 I 32 consid. 2.2.1, DTF 129 II 164 consid. 2.3; DTF 129 V 271 consid. 4.1.1). Le ordinanze d'esecuzione non possono invece porre nuove regole atte a restringere i diritti degli

assicurati o ad imporre loro degli obblighi, anche se queste regole sono conformi allo scopo della legge (cfr. RDAT I-1997 pag. 254, DTF 115 V 431-432, DTF 112 V 252 e sentenze ivi citate, DTF 111 V 314). 2.5. Nel caso di specie l'art. 29 LCAMal fissa i limiti di reddito che danno il diritto al sussidio alle persone sole e alle famiglie in fr. 20'000, rispettivamente fr. 32'000, riservando gli art. 20 cpv. 3 (" prima di procedere al pagamento dei crediti irrecuperabili, l'istanza competente applica il sussidio per la riduzione dei premi "), art. 32 (che contiene indicazioni circa il reddito di riferimento) e gli art. da 40 a 43 (che concernono gli assicurati beneficiari di prestazioni complementari). L'art. 49 LCAMal prevede invece che, "ritenuti i limiti fissati dalla presente legge", il Consiglio di Stato determina ogni anno le basi di calcolo del sussidio ed in particolare i parametri elencati alle lettere da a) a i). Il TCA è dunque chiamato a stabilire se il Consiglio di Stato poteva, sulla base dell'art. 49 LCAMal, ridurre i limiti di reddito nel 2006 che danno diritto al sussidio, in particolare se poteva stabilirli al di sotto dei limiti fissati nella legge. Per costante giurisprudenza federale il significato di una norma deve essere inteso innanzitutto in senso letterale. Se il testo di un disposto legale è chiaro e non sia pertanto necessario far capo ad altri metodi di interpretazione ai fini di appurarne la portata, è lecito scostarsi dal senso letterale solo ove esistano motivi seri per ritenere che esso non corrisponda al vero senso del disposto in esame. Tali motivi possono risultare dai lavori preparatori, dal fondamento e dallo scopo della norma in questione, così come dalla relazione con altre disposizioni (cfr. STFA del 2 febbraio 2006 nella causa S., B 124/04; DTF 131 V 93; DTF 131 V 128; DTF 135 V 232; RAMI 2001, pag. 134, in particolare pag. 137 e segg.; DTF 126 V 105 consid. 3 con rinvii, 126 III 101, consid. 2c, pag. 104). Secondo la giurisprudenza, si può derogare eccezionalmente al senso letterale di un testo chiaro soltanto qualora conduca a soluzioni manifestamente insostenibili, contrarie alla volontà del legislatore (SVR 2006 ALV Nr. 11). Devono cioè esistere delle ragioni obiettive, ad esempio deducibili dai lavori preparatori, dallo scopo e dal senso della disposizione oppure dalla sistematica della legge, che permettono di concludere che il testo di legge non esprime il vero senso della disposizione in oggetto (STFA del 6 luglio 1998 nella causa G.; DTF 123 V 317; DTF 123 III 91 consid. 3a, DTF 122 III 325 consid. 7a, 474 consid. 5a, DTF 122 V 364 consid. 4a, DTF 121 III 224 consid. 1d/aa, 412 consid. 4b, 465 consid. 4a/bb, DTF 121 V 24, DTF 121 V 61, DTF 121 V 127 consid. 2c, DTF 120 V 102 consid. 4b; 324 consid. 5a; 338 consid. 5a, 525 consid. 3a; SVR 1996 EL N. 19 pag. 55 consid. 4a; DTF 119 V 429 consid. 5a; DTF 119 V 60; DTF 118 Ib 452; Pratique VSI 1993, pag. 133; Pratique VSI 1993 pag. 263; RAMI 1993 pag. 132; DTF 117 V 109; DTF 117 V 45; DTF 117 V 5; DTF 112 V 168; DTF 108 V 240 consid. 4b. Vedi pure: Imboden/Rhinow/ Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Band 1, pag. 137 seg., Nr. 21 B IV). L'interpretazione letterale deve dunque condurre a dei risultati manifestamente insostenibili (zu offensichtlich unhaltbaren Ergebnissen), che contraddirebbero la vera intenzione del legislatore (DTF 109 V 62 consid. 4; DTF 107 V 216 consid. 3b; DTF 105 V 44; RAMI 1984 N. K 593, pag. 228 consid. 2b). Invece, quando il testo non è perfettamente chiaro, se più interpretazioni del medesimo sono possibili, dev'essere ricercato quale sia la vera portata della norma, prendendo in considerazione tutti gli elementi d'interpretazione, in particolare lo scopo della disposizione, il suo spirito, nonché i valori su cui essa prende fondamento. Pure di rilievo è il senso che essa assume nel suo contesto (SVR 2006 ALV Nr. 11; DTF 130 II 71 consid. 4.2, DTF 130 V 232 consid. 2.2, DTF 130 V 295 consid. 5.3.1, DTF 130 V 428 consid. 3.2, DTF 130 V 475 consid. 6.5.1, DTF 130 V 484 consid. 5.2, DTF 130 V 129 V 284 consid. 4.2 e riferimenti). I lavori preparatori possono costituire un valido aiuto per

individuare il senso della norma ed evitare così interpretazioni scorrette. Quando tali documenti non forniscono una risposta chiara, essi non sono invece utili come aiuto per l'interpretazione. In particolare trovandosi confrontati con delle leggi relativamente recenti la volontà del legislatore che le ha adottate non può essere ignorata. Se però questa volontà non ha trovato riscontro nel testo di legge, essa non è decisiva per l'interpretazione. In particolare, se durante le discussioni legislative è stata espressamente rifiutata una proposta di completare la legge nel senso di quella che rappresenta ora una possibilità di interpretazione, tale interpretazione non può essere presa in considerazione (cfr. DTF 123 V 301, DTF 123 V 318, DTF 115 V 349 consid. 1c con riferimento alla giurisprudenza e alla dottrina. Vedi pure DTF 122 III 325 consid. 7a, 474 consid. 5a, 120 II 247 consid. 3e, 117 II 526 consid. 1d, 116 Ia 368 consid. 5c, 116 II 415 consid. 5b e 527 f consid. 2b). Ad esempio, in una sentenza pubblicata in SVR 2006 ALV Nr. 11 il TFA ha stabilito che il testo dell'art. 36 cpv. 3 LADI è "chiaro e univoco" e che dal "messaggio del Consiglio federale 2 luglio 1980 concernente una nuova legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (FF 1980 III 532 seg.) non si evince nulla a sostegno della tesi opposta", sostenuta dall'amministrazione. In un'altra sentenza pubblicata in DTF 131 V 90, nella quale ha ritenuto chiaro il senso dell'art. 86 cpv. 1 lett. b OPI, l'Alta Corte ha così riassunto gli abituali metodi d'interpretazione della legge: " 4.1 Dans la mesure où l'application des dispositions régissant l'indemnité pour changement d'occupation est en cause, le sens et la portée de ces dispositions doivent être déterminés selon les règles usuelles d'interprétation de la loi. Ainsi, il faut en premier lieu se fonder sur la lettre de la disposition en cause (interprétation littérale). Si le texte de cette dernière n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté de son auteur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique). Le sens que prend la disposition dans son contexte est également important (ATF 129 V 263 s. consid. 5.1 et les arrêts cités; voir aussi ATF 130 II 71 consid. 4.2, 130 V 50 consid. 3.2.1, 129 II 356 consid. 3.3, 129 V 165 consid. 3.5, 284 consid. 4.2 et les références)." 2.6. Il testo dell'art. 49 LCAMal prevede che, ritenuti i limiti fissati dalla presente legge, il Consiglio di Stato determina ogni anno le basi di calcolo del sussidio ed in particolare i parametri elencati alle lettere da a) a i). Dal tenore letterale del disposto emerge che il legislatore ha delegato al Consiglio di Stato la possibilità di fissare, ogni anno, le basi di calcolo per il sussidio enumerate alle lettere da a) a i), in particolare il limite di reddito per l'ottenimento del sussidio da parte delle famiglie (art. 49 lett. d LCAMal). La norma precisa tuttavia che l'Esecutivo determina i parametri, " ritenuti i limiti fissati dalla presente legge ". L'interpretazione letterale del testo della norma va nel senso che il Consiglio di Stato ha ricevuto la competenza di adattare, tra l'altro, i limiti di reddito, riservati comunque i limiti contenuti nella legge stessa. Questa conclusione è confermata da un'interpretazione storica. Infatti il testo della legge che conferisce la delega al Consiglio di Stato è stato adottato nel tenore oggi in vigore su proposta della Commissione della gestione e delle finanze. Il progetto di legge che figura nel Messaggio 4474 del 3 gennaio 1996 non prevedeva infatti la frase iniziale " ritenuti i limiti fissati dalla presente legge " (cfr. pag. 75 del Messaggio). Durante la seduta del 5 giugno 1997 della Commissione della gestione e delle finanze, il Commissario, on. _____, ha illustrato il contenuto del progetto di rapporto distribuito ai presenti, " soffermandosi in particolare sulle ultime modifiche apportate agli art. 49 lett.

d) e 63 dopo l'incontro avvenuto la scorsa settimana tra la Sottocommissione ad hoc (nдр: di cui non esistono i verbali) e l'on. _____." (cfr. pag. 3 del verbale della commissione della gestione e delle finanze, seduta del 5 giugno 1997, ore 09.00). Nella discussione è poi intervenuta l'on. _____, rilevando: " Per quanto riguarda la competenza circa la definizione dei limiti di reddito che danno diritto al sussidio, rileva una contraddizione tra l'art. 49 lett. d), che la affida al CdS, e l'art. 29, dove gli stessi risultano fissati per legge." (cfr. pag. 3 del rapporto della commissione della gestione e delle finanze, seduta del 5 giugno 1997, ore 09.00) Il relatore, on. _____ ha poi precisato: " Richiama le spiegazioni al riguardo fornite dall'on. _____ e riprese nel rapporto attraverso il commento all'art. 49 lett. d)." (cfr. pag. 3 del rapporto della commissione della gestione e delle finanze, seduta del 5 giugno 1997, ore 09.00) Da parte sua l'on. _____ ha sottolineato quanto segue: " Ritiene che, siccome la decisione circa l'ammontare dei limiti di reddito non è solo di carattere tecnico ma assume una valenza prevalentemente politica, la competenza in materia deve essere affidata al Gran Consiglio e non al CdS. Si riserva pertanto di presentare un emendamento in tal senso nell'ambito del dibattito parlamentare." (cfr. pag. 3 del rapporto della commissione della gestione e delle finanze, seduta del 5 giugno 1997, ore 09.00) In calce al verbale figura: " Dopo ulteriore discussione: a) (...) b) si procede a una modifica formale della parte iniziale del commento all'art. 49." A proposito dell'art. 49 LCAMal il rapporto n. 4474 R/ 4504R e 4474A R del 5 giugno 1997 della Commissione della gestione e delle finanze, a pag. 15, precisa: " Con questo articolo viene ancorata nella legge la competenza del Consiglio di Stato di adeguare annualmente le basi di calcolo dei sussidi; tenuto conto tuttavia dei limiti fissati nella legge stessa (ad es. i limiti di reddito dell'art. 29 o il reddito di riferimento dell'art. 32). Il Consiglio di Stato può adeguare dunque in modo dinamico, come previsto ad esempio dalla legge federale sulle prestazioni complementari e come contemplato dalla vecchia LCAM, la qmcp, i limiti di reddito che danno diritto al sussidio, la quota minima a carico degli assicurati, l'importo minimo di sussidio ecc.. Occorre chiedersi se questa esclusiva competenza conferita all'Esecutivo cantonale sia opportuna o se non si debba valutare la possibilità di attribuire al Gran Consiglio la competenza di legiferare in una materia, quella delle basi di calcolo dei sussidi, che ha ripercussioni dirette ed immediate sul portamonete del cittadino. La Commissione della gestione è giunta alla conclusione che una delega di competenza in materia di basi di calcolo dei sussidi del Consiglio di Stato è senz'altro proponibile. Al legislativo infatti compete pur sempre la facoltà di intervenire allorché viene presentato il messaggio sui preventivi, che in caso di cambiamenti di parametri in materia di sussidi per le assicurazioni sociali, con conseguenti ripercussioni sulle finanze cantonali, potrà essere oggetto di osservazioni e proposte concrete di emendamenti in sede parlamentare. Dunque al Legislativo è comunque garantita la possibilità di esprimere un parere in merito a decisioni del Consiglio di Stato in materia di sussidi per le assicurazioni sociali. Nell'ambito della Commissione si è voluto comunque esaminare quali conseguenze comporterebbe un conferimento di competenza al Gran Consiglio in materia di limiti di reddito (art. 49d). A tale riguardo va innanzitutto sottolineato che il concetto che sta alla base della LCAMal è quello del sussidio mirato; quest'ultimo deve dunque andare a beneficio di chi ha un reddito inferiore al minimo vitale. Attualmente è allo studio dell'amministrazione cantonale una possibilità di armonizzazione delle leggi sociali, in modo tale che gli interventi puntuali a favore del singolo cittadino possano essere coordinati sulla base delle varie leggi sociali in vigore e possano permettere soprattutto di evitare che il soggetto cada in regime di assistenza pubblica. In questo contesto rimandiamo anche alla

proposta in esame di far riferimento nelle leggi sociali al principio di reddito disponibile piuttosto che a quello di reddito imponibile (vedi par. 3.7 di questo rapporto). Il Consiglio di Stato sta in altre parole elaborando un nuovo concetto, che intende presentare al Gran Consiglio possibilmente ancora nel 1997, di non facile attuazione e che ha quale obiettivo fondamentale il coordinamento fra le varie leggi sociali in vigore come pure la ricerca di importanti equilibri e meccanismi, tali appunto da evitare il ricorso all'assistenza pubblica. Orbene, il conferimento di una competenza al Gran Consiglio in materia di limiti di reddito potrebbe comportare la possibilità per il Legislativo di toccare una variabile importante, con conseguente rottura degli equilibri perseguiti dal Consiglio di Stato con l'armonizzazione delle leggi sociali. Di riflesso, la Commissione è del parere di confermare la proposta formulata nel disegno di legge che conferisce al Consiglio di Stato in materia di limiti di reddito, quali basi per il calcolo dei sussidi." Durante i dibattiti parlamentari gli on. Giuseppe Sergi e Marina Carobbio Guscetti hanno presentato un emendamento all'art. 49, proponendo di attribuire al Gran Consiglio una parte delle competenze delegate al Consiglio di Stato, e meglio la determinazione dei limiti di reddito che danno diritto al sussidio nei casi di persone sole, famiglie e reddito di riferimento, la quota minima a carico degli assicurati e il limite di reddito massimo per l'esonero dei figli di famiglie altrimenti non sussidiate dal pagamento dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Il testo completo dell'emendamento è il seguente: "« cpv. 1 Ritenuti i limiti fissati dalla presente legge, il Consiglio di Stato determina ogni anno le basi di calcolo del sussidio, e in particolare: a) il periodo fiscale determinante per l'accertamento del reddito e della sostanza imponibili; b) i premi riconosciuti per il calcolo dei sussidi nei confronti di ogni singolo assicuratore; c) la quota media ponderata; d) gli importi di sostanza imponibile non considerati nel calcolo del reddito determinante; e) l'importo minimo annuo di sussidio; f) l'aumento dei limiti di reddito previsti dall'ordinanza speciale sulle prestazioni complementari AVS/AI a seguito dell'entrata in vigore della LAMal. cpv. 2 Ritenuti i limiti fissati dalla presente legge, il Gran Consiglio, su proposta del Consiglio di Stato, determina ogni anno le basi di calcolo del sussidio, e in particolare: a) i limiti di reddito che danno diritto al sussidio nei casi di: - persone sole - famiglie - reddito di riferimento; b) la quota minima a carico degli assicurati; c) il limite di reddito massimo per l'esonero dei figli di famiglie altrimenti non sussidiate dal pagamento dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie » ." (cfr. RtiD I-2006 pag. 405). Nel corso del dibattito in Gran Consiglio è emerso che (cfr. RVGC, sessione ordinaria primaverile 1997, pag. 2338): " SERGI G. - A titolo informativo, annuncia di aver sollevato la problematica in Gestione. Con la presentazione dell'emendamento intende sdoppiare l'art. 49. L'articolo verrebbe pertanto suddiviso in due capoversi: una serie di decisioni restano di stretta competenza del Consiglio di Stato (vedi cpv. 1), mentre altre questioni (limiti di reddito, quota minima a carico degli assicurati e limiti di reddito massimo per l'esonero dei figli - vedi cpv. 2) vengono demandate, su proposta del Consiglio di Stato, al Gran Consiglio il quale discuterà in merito. Crede che sia l'emendamento appena presentato dall'on. Adobati (concernente l'art. 32) sia la discussione parlamentare avvenuta in occasione del messaggio sulla presentazione degli sgravi fiscali, dimostrino come il Gran Consiglio sia perfettamente in grado di dibattere su temi quali i limiti di reddito. In effetti, quando si è discusso degli sgravi fiscali ci si è posti il problema se aumentare i limiti di reddito o se procedere diversamente. Qual è lo scopo del suo emendamento? In fondo avrebbe potuto agire come l'on. Adobati e presentare un'iniziativa per il cambiamento dei limiti di reddito o di altri parametri previsti nella legge. Tuttavia, è dell'avviso che la

presentazione di un atto parlamentare non sia sufficientemente efficace. Tutti i deputati conoscono i meccanismi di un'iniziativa parlamentare e sanno perfettamente che non avrebbe senso ritoccare certi parametri singolarmente in quanto si tratta di elementi che hanno poi ripercussioni sul costo complessivo e sulla totalità dei mezzi che il Cantone mette a disposizione. La discussione non può avvenire a spicchi. Desidera attirare l'attenzione su detta problematica poiché non si tratta di questioni tecniche ma soprattutto di decisioni fondamentali di politica sociale. Occorre decidere la distribuzione precisa di una determinata cifra destinata per i sussidi (a quale fascia della popolazione vanno distribuiti?). La scelta è importante e la cifra da distribuire è ragguardevole (diversi milioni di franchi). Decidere in merito ai limiti di reddito rappresenta una scelta di politica sociale che comporta anche delle conseguenze. Per quanto riguarda il cpv. 2 lett. b) ricorda che il fatto che il Gran Consiglio debba pronunciarsi sulla quota minima a carico degli assicurati potrebbe evitare il ripetersi di certe scene in Parlamento (ad esempio: quando i deputati hanno espresso il loro disappunto sul decreto con cui il Consiglio di Stato aveva triplicato la quota a carico degli assicurati). Certe sorprese - spiacevoli - potrebbero essere evitate! Ogni anno, il Consiglio di Stato presenta al Gran Consiglio le sue intenzioni sui limiti di reddito che danno diritto al sussidio (cpv. 2 lett. a) e sul reddito di riferimento (cpv. 2 lett. b). Si tratta di due elementi importanti che possono essere modificati, uno o l'altro, a seconda della necessità. Il Consiglio di Stato fissa l'importo da destinare all'assicurazione malattia e, a dipendenza della situazione, si può agire sui limiti di reddito o sulla quota minima o su entrambi i parametri. Proprio per questo chi parla ritiene si tratti di una discussione di politica sociale che compete al Gran Consiglio. Il Parlamento può senz'altro prendere conoscenza, anno per anno, delle intenzioni del Consiglio di Stato sui temi predetti e pronunciarsi in merito. Ciò non sta a significare che il Gran Consiglio debba ritoccare ogni anno i parametri citati. A tal proposito fa notare di essersi appena pronunciato contro la proposta di aumentare il reddito di riferimento da fr. 50'000.-- a fr. 60'000.-- presentata dall'on. Adobati (vedi art. 32). A scanso di equivoci precisa che non esiste nessun nesso fra il suo voto contrario alla proposta citata e la presentazione del suo emendamento. In effetti, ricorda di aver sostenuto e redatto, in tempi non sospetti, il rapporto della Gestione contrario all'iniziativa dell'on. Adobati. Crede che si possa benissimo essere favorevoli all'introduzione di un simile modo di procedere poiché, come detto più volte, si tratta di discussioni e decisioni politiche importanti, anche nel caso in cui il Parlamento dovesse optare per la conferma delle indicazioni politiche del Consiglio di Stato. PEZZATI F. - La proposta di emendamento dell'on. Sergi è accattivante e sollecita il Parlamento che - giustamente - è geloso delle sue competenze. Ciò nonostante, crede che la stessa non possa essere accolta poiché il sistema misto previsto dalla legge - che è perfettamente chiaro e conosciuto al collega Sergi - funziona sostanzialmente nel modo seguente: nella legge vengono fissati dei limiti e successivamente viene data la competenza al Consiglio di Stato di aggiornarli di anno in anno. Orbene, nella misura in cui si tratta di aggiornamenti di dettaglio o semplicemente del rincaro, non crede che sia giustificato che ogni anno il Gran Consiglio sia chiamato a chinarsi sulla problematica che si presta facilmente ad argomentazioni non sempre razionali. Il sistema attuale permette sempre al Gran Consiglio di intervenire, soprattutto in presenza di importanti modifiche che mettono in discussione o cambiano eccessivamente il sistema sociale (ad esempio: modifica del sistema di ripartizione previsto dalla legge). Sia il Consiglio di Stato sia il Parlamento avranno sempre la possibilità di proporre modifiche ritenute opportune. La procedura prevista dalla legge in discussione permette al Gran Consiglio di non doversi esprimere ogni anno sulla questione.

Crede che anche in caso di un semplice adeguamento del rincaro, qualcuno sarebbe tentato di proporre modifiche più importanti. Pur ammettendo la particolarità del sistema misto (che si trova in alcune altre leggi: vedi legge AVS dove peraltro funziona molto bene), ritiene che lo stesso debba essere mantenuto e, di conseguenza, invita il Gran Consiglio a respingere l'emendamento dell'on. Sergi. MARTINELLI P., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLE OPERE SOCIALI - Fa rilevare che l'importo da destinare quale sussidio nei prossimi anni (fino al 1999) è già conosciuto (vedi rapporto commissionale, tabella 1 "Evoluzione dei sussidi federali e cantonali a partire dal 1987"). Questo è possibile solo dal 1996, ovvero grazie all'introduzione della LAMaI. Attualmente la Confederazione stanziava un determinato sussidio federale e il Cantone, per poter beneficiare di detta somma, deve stanziare un proprio contributo che corrisponde ad una percentuale del contributo federale. Il Cantone Ticino ha chiesto il sussidio federale massimo, sulla base del quale verrà poi calcolato il sussidio cantonale. Per quanto riguarda la distribuzione dei sussidi agli assicurati rimanda al capitolo 3.5 (impostazione pratica relativa ai criteri cantonali di sussidiamento agli assicurati) del rapporto commissionale e al messaggio. Precisa comunque che si tratta di calcoli matematici e non certo di scelte politiche. Semmai la scelta politica concerne l'importo complessivo dei sussidi, a meno che il Cantone decida di attribuire sussidi maggiori rispetto a quelli che conferisce la Confederazione, ciò è escluso per i prossimi anni. Di conseguenza la discussione, soprattutto quella che determina la quota minima a carico dell'assicurato, è puramente matematica e deriva da dati e parametri fissi. Crede che un dibattito parlamentare in merito sia una perdita di tempo e non fa altro che creare confusione. Ogni anno, una volta definiti i sussidi, viene fatto un comunicato stampa dettagliato. A titolo informativo precisa che anche per quanto riguarda i beneficiari di prestazioni complementari AVS/AI sono state introdotte disposizioni specifiche. LOTTI D., RELATORE - Oltre agli argomenti apportati dall'on. Pezzati e dal Consigliere di Stato, sottolinea che con l'articolo in esame viene introdotto il principio della possibilità di adeguamento dinamico delle basi di calcolo (come contemplato, ad esempio, nella LF sulle prestazioni complementari). La proposta del messaggio è, a mente della maggioranza della Gestione, sostenibile se si pensa agli sforzi che ha intrapreso l'Amministrazione cantonale per armonizzare le leggi sociali in modo tale che gli interventi puntuali a favore del singolo cittadino possano essere coordinati sulla base delle varie leggi sociali in vigore e possano permettere soprattutto di evitare che il soggetto cada in regime di assistenza pubblica. Il nuovo concetto, che dovrebbe essere presentato nel corso di quest'anno, ha dunque quale obiettivo un coordinamento delle leggi sociali in vigore e la ricerca di meccanismi di funzionamento di queste normative allo scopo di evitare appunto il ricorso all'assistenza pubblica. Orbene, il conferimento della competenza al Gran Consiglio in materia di limiti di reddito e di quota minima a carico degli assicurati - come proposto dall'on. Sergi - potrebbe comportare la possibilità per il Legislativo di toccare delle varianti molto importanti del sistema, con conseguente rottura di quegli equilibri perseguiti con un lavoro da certosino da parte del Consiglio di Stato. Per ragioni di praticità e per gli argomenti sollevati dagli on. Pezzati e Martinelli, propone di respingere l'emendamento dell'on. Sergi e di confermare il testo che è stato elaborato dalla Sottocommissione LAMaI, riportato nel rapporto commissionale. SERGI G. - Il Consigliere di Stato ha affermato che i sussidi per i prossimi anni sono già stati fissati (vedi tabella 1 "Evoluzione dei sussidi federali e cantonali a partire dal 1987" de l rapporto commissionale). Fa però presente che se il Cantone dovesse optare per un sussidio inferiore a quello determinato dalla percentuale che gli compete per il sussidio federale massimo, anche il sussidio federale diminuirà in proporzione. Considerate

le discussioni avvenute in Parlamento in occasione dell'esame del II pacchetto di misure di risparmio, gli si permetta di pensare che nelle future misure di risparmio ce ne possa essere una di questo tipo che comporterebbe la riduzione complessiva dei sussidi e quindi la necessità di discutere nuovamente la quota minima e il limite di reddito. A questo punto la discussione sui limiti di reddito diventerebbe politica! L'on. Martinelli potrebbe obiettare che la tematica verrà affrontata nell'ambito della discussione concernente i preventivi. Chi parla rileva però che - come successo l'anno scorso - di fronte ad una decisione matematica (che, a suo avviso, è dovuta ad una decisione politica del Consiglio di Stato) il Gran Consiglio non ha potuto far altro che prendere atto del decreto proposto. Se, come sottolineato dall'on. Lotti, nei prossimi anni dovranno essere affrontate questioni di fondo con le quali si metterà in discussione l'intero sistema delle leggi sociali, è assolutamente necessario concedere al Parlamento la possibilità di esprimersi in merito. Si può aver fiducia ma si possono anche nutrire dei dubbi sulle decisioni che il Consiglio di Stato adotterà nei prossimi anni. Con l'introduzione degli strumenti proposti da chi parla, verrebbero fornite maggiori garanzie a chi teme, ad esempio, una riduzione dei sussidi da parte del Cantone.

MARTINELLI P., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLE OPERE SOCIALI - Per tranquillizzare l'on. Sergi, asserisce che se il Consiglio di Stato dovesse decidere - per motivi finanziari - di non utilizzare il sussidio massimo, troverebbe il modo di sottoporre la questione al Gran Consiglio. Assicura che non si tratterebbe di una decisione amministrativa del Consiglio di Stato. " L'emendamento proposto dagli on. Sergi e Carobbio Gussetti è poi stato respinto con 34 voti contrari, 21 favorevoli e 3 astensioni.

2.7. Dai lavori parlamentari qui sopra esaminati, emerge con evidenza che il Gran Consiglio, al momento di adottare la LCAMal ha deciso di conferire al Consiglio di Stato la facoltà di adeguare le basi di calcolo per l'ottenimento del sussidio elencate all'art. 49 LCAMal. Dopo ampio dibattito, il Parlamento ha infatti rifiutato di attribuire sistematicamente (e cioè ogni anno) al Gran Consiglio, il compito di stabilire i limiti di reddito per accedere al sussidio. La delega in tal senso al Consiglio di Stato è chiara e ampia (cfr. in questo senso le considerazioni di G. Corti, "Riduzioni individuali di premio dell'assicurazione malattia e competenze del Consiglio di Stato", in RtiD I-2006 pag. 401 e seg., in particolare pag. 403 nota 3 e pag. 412). L'Esecutivo cantonale è competente per fissare le basi di calcolo del sussidio elencate all'art. 49 LCAMal tramite decreto esecutivo. Tale delega non è tuttavia illimitata. Dai lavori preparatori emerge infatti che, dopo aver evidenziato l'incongruenza tra i limiti fissati, ad esempio nell'art. 29 LCAMal, e la delega all'Esecutivo cantonale (cfr. on. _____), i commissari, senza particolare discussione, hanno preso atto della modifica del rapporto che commenta in maniera particolarmente approfondita l'art. 49, il quale, rispetto al progetto del Governo, contiene una frase introduttiva del seguente tenore: " ritenuti i limiti fissati dalla presente legge ". I commissari, a questo proposito, hanno precisato che si è voluta ancorare nella legge la competenza del Consiglio di Stato di adeguare annualmente le basi di calcolo del sussidio, " tenuto conto tuttavia dei limiti fissati nella legge stessa (ad. es. i limiti di reddito dell'art. 29 o il reddito di riferimento dell'art. 32) ." (cfr. pag. 15 del Rapporto; da notare, evidentemente non a caso, l'utilizzo del grassetto). A questo riguardo l'on. Pezzati, preso atto delle perplessità di alcuni parlamentari circa una delega troppo ampia data al Governo, ha tenuto a precisare che la volontà del legislatore era di conferire al Consiglio di Stato la facoltà di intervenire per " semplici aggiornamenti di dettaglio o in caso di rincaro ", ma non per interventi sostanziali. Ciò è pure confermato dall'intervento del relatore, on. Lotti, il quale ha evidenziato che con la norma è stato introdotto il principio " della possibilità di

adeguamento dinamico delle basi di calcolo (come contemplato, ad esempio, nella LF sulle prestazioni complementari)”. Il Gran Consiglio ha bocciato l’emendamento presentato (cfr. consid. 2.6), anche sulla base di queste considerazioni. Questo Tribunale ritiene pertanto che il legislativo, confermando l’aggiunta della frase “ ritenuti i limiti fissati dalla presente legge ”, abbia voluto, da una parte, evitare di conferire una delega in bianco all’Esecutivo cantonale, e, d’altra parte, abbia comunque inteso permettergli la modifica dei parametri per l’ottenimento del sussidio con una certa elasticità. In altri termini, secondo il TCA, il Consiglio di Stato può non solo aumentare ma anche diminuire i limiti di reddito. Infatti a differenza dell’art. 4 LPC, in vigore dal 1° gennaio 1998, secondo cui il Consiglio federale “può aumentare in modo adeguato gli importi ...”, l’art. 49 LCAMal non contiene questa limitazione (adeguamento possibile solo verso l’alto). Comunque, il Consiglio di Stato non può, tramite decreto esecutivo, scendere sotto i limiti fissati nella legge. Questa conclusione, confortata dall’interpretazione letterale e da quella storica è peraltro confermata anche dalla sistematica della legge, la quale, dopo l’enumerazione di importi sulla base dei quali vengono fissati i sussidi (art. da 29 a 39 LCAMal e da 44 a 47 LCAMal), prevede, all’art. 49 LCAMal, la competenza dell’Esecutivo per la determinazione annua delle basi di calcolo del sussidio, “ ritenuti i limiti fissati dalla presente legge ”, in precedenza. Essa si rivela pure conforme allo scopo della norma che è quella di permettere al Consiglio di Stato di procedere con adattamenti di dettaglio, lasciando quelli sostanziali al Parlamento. A questo proposito va rilevato che l’obiettivo, pure comprensibile, di “conferire al Consiglio di Stato la facoltà di intervenire sugli oggetti ivi elencati – come logico e financo necessario – nei tempi più brevi possibili” (cfr. G. Corti, art. cit., in RtiD I-2006 pag. 408-409) non è sufficiente per rendere inapplicabile l’art. 49 LCAMal, così come risulta dall’interpretazione letterale, storica, sistematica e teleologica. Sta semmai all’Esecutivo proporre e al Parlamento adottare le misure adeguate per risolvere questo problema (ad esempio modificando i limiti stessi o il tenore della delega al Consiglio di Stato). Il TCA ritiene quindi che se il Consiglio di Stato può modificare le basi di calcolo elencate all’art. 49 LCAMal e pertanto poteva, come ha fatto con i due DE del 2005, modificare e ridurre il limite di fr. 34'000 precedentemente adottato quale reddito determinante massimo per l’ottenimento del sussidio a favore delle famiglie, non poteva invece abbassarlo a fr. 30'000. L’art. 29 LCAMal fissa infatti un limite di fr. 32'000. Del resto il Consiglio di Stato, in precedenza, non era mai sceso sotto l’importo che la legge stabilisce per le famiglie. Dal Messaggio 4474 del 3 gennaio 1996, a pag. 28, si evince, del resto, che questi limiti erano già in vigore nel 1995 (cfr. pag. 28 del Messaggio: “ I limiti di reddito che conferiscono il diritto al sussidio soggettivo nell’assicurazione sociale contro le malattie restano invariati rispetto a quanto definito da questo Consiglio di Stato con il DE 14.12.1994 e si configurano come segue: a) PS: fr. 20'000.--; b) FA: fr. 32'000.--; c) reddito di riferimento: fr. 50'000.— “). Nel già citato parere del 1° luglio 2005 e quindi successivo al decreto esecutivo del

E. 21

giugno 2005, pubblicato sulla RtiD I-2006 pag. 401 seg., il consulente giuridico del Consiglio di Stato Guido Corti conclude che l’Esecutivo “ha esercitato questa competenza nell’ambito e nei limiti tracciati dall’art. 49 LCAMal” (cfr. RtiD I-2006 pag. 412-413). In realtà questo Tribunale ritiene che tale parere sottovaluti la vera portata della “frase d’ingresso, introdotta dalla Commissione della gestione” (cfr. RtiD I-2006 pag. 402). Questa frase (“ritenuti i limiti fissati nella presente legge”), per il TCA, come visto, assume invece un’importanza decisiva (cfr. consid. 2.6). Altrettanto decisivo è il fatto che il Gran

Consiglio ha sì respinto l'emendamento Sergi – Carobbio Guscelli, però ha adottato la norma di legge nella formulazione proposta dalla Commissione della gestione e delle finanze (al riguardo cfr. RtiD I-2006 pag. 405-406). Da questa circostanza (il rifiuto dell'emendamento) non si può dunque concludere che il Gran Consiglio abbia delegato la competenza al Consiglio di Stato senza alcun limite (cfr. sul tema G. Corti, art. cit., in RtiD I-2006 pag. 408). E' vero che altri limiti contenuti nella legge sono stati oggetto di modifica e non vi sono state contestazioni. Ad esempio, per il 2004, l'Esecutivo ha ridotto i limiti del reddito determinante per il pagamento della quota minima che è posta a carico degli assicurati sussidiati (cfr. DE del 12 novembre 2003, BU 43/2003 pag. 306 e seg.). Nel caso presente la contestazione vi è invece stata ed il Tribunale è tenuto ad esaminare la questione visto che i ricorrenti sono direttamente toccati dalla decisione impugnata. Il TCA constata peraltro che la modifica dei parametri per l'ottenimento dei sussidi per il secondo figlio, rispettivamente per il terzo figlio e quelli successivi è stata adottata dal Gran Consiglio tramite una modifica legislativa degli art. 45 e 46 LCAMal. Essa è stata poi respinta nella votazione popolare del 16 maggio 2004 (FU del 4 giugno 2004, pag. 4177). È vero che, come rileva giustamente il consulente giuridico del Consiglio di Stato, le modifiche dei due disposti comportavano “ un cambiamento sostanziale del sistema di sussidiamento ”, poiché si sarebbe abrogato l'art. 46 LCAMal, attribuendo il sussidio solo dal terzo figlio in avanti alle famiglie con reddito compreso fra 34'000 e 55'000 franchi, mentre il DE del 2005 adegua alcuni parametri della LCAMal. Anche quest'ultima modifica è tuttavia sostanziale nella misura in cui abbassa il limite di reddito fissato nella legge. Alla luce di quanto qui sopra esposto il TCA ritiene che il Parlamento ha concesso al Consiglio di Stato una delega per fissare i parametri delle basi di calcolo elencati all'art. 49 LCAMal. La delega permette al Consiglio di Stato di modificare annualmente i limiti, tenuto conto di quanto previsto dagli art. 29 segg. LCAMal. In particolare, sulla base di tale delega, per le famiglie l'Esecutivo cantonale può, nel rispetto della legge, scendere sotto l'importo di fr. 34'000 fissato precedentemente. Tuttavia, proprio perché il Consiglio di Stato è tenuto a prendere in considerazione i limiti di legge, la delega non può essere intesa nel senso che l'Esecutivo può scendere al di sotto degli importi fissati nella LCAMal, tra cui fr. 32'000 per le famiglie. Questo Tribunale non ignora evidentemente che la giustificazione data per l'abbassamento del limite di reddito determinante a fr. 30'000 è da ricollegare alle modifiche della legge tributaria che hanno portato il Gran Consiglio ad introdurre maggiori deduzioni, in particolare per le famiglie (cfr. al riguardo G. Corti, art. cit., in RtiD I-2006 pag. 410-411) e segnatamente “ per neutralizzare almeno in parte gli effetti dei pacchetti fiscali sui sussidi di cassa malati ” (cfr. gli estratti del Messaggio 5659 del Consiglio di Stato del 10 giugno 2005 concernente il pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali punto 5, pag. 14 e seg. parzialmente riprodotti in RtiD I-2006 pag. 411-412). Resta il fatto che il Consiglio di Stato, alla luce dell'art. 49 LCAMal, attualmente in vigore, non poteva autonomamente correggere questa distorsione fissando i limiti per i sussidi al di sotto di fr. 32'000 (per le famiglie). Questo compito spettava invece al Gran Consiglio, il quale può agire ad esempio attraverso una modifica dei limiti stessi o ampliando la delega al Consiglio di Stato. In queste circostanze, i limiti fissati dai DE del 10 giugno 2005 e del 25 ottobre 2005, nella misura in cui sono inferiori agli importi fissati nella LCAMal, non possono essere applicati. 2.8. Come emerge dalla discussione di causa tenuta nell'ambito di un altro caso parallelo (cfr. doc. XI e doc. XIV inc. 36.2006.71), se il Consiglio di Stato avesse deciso di mantenere i limiti di legge, ossia fr. 20'000 per le persone sole e fr. 32'000 per le famiglie, nonché il limite di reddito per la partecipazione minima, ciò avrebbe

un'influenza diretta sull'ammontare del sussidio versato ai ricorrenti, poiché tali limiti rientrano nel calcolo dell'importo versato agli assicurati in virtù dell'art. 36 LCAMal (consid. 2.3). Inoltre, in tal caso il maggior onere dello Stato rispetto all'attuale spesa sarebbe di circa 8-10 milioni di franchi (cfr. doc. XI e doc. XIV inc. 36.2006.71). Con sentenza del 15 febbraio 2000 (inc. 39.1999.18), in ambito di assegni di famiglia, questo Tribunale aveva stabilito che la soluzione adottata dal legislatore cantonale con l'art. 33 cpv. 2 lett. b LAF portava sostanzialmente a trattare in modo diverso le famiglie nelle quali uno dei coniugi lavora al massimo al 50% per dedicarsi direttamente alla cura del figlio, a seconda delle modalità di ripartizione del tempo di lavoro e violava l'art. 8 cpv. 1 e cpv. 2 della Costituzione federale. Tuttavia, visto il riserbo che il giudice, in virtù delle sue funzioni, si deve imporre (cfr. DTF 117 V 318 seg., in particolare 318-328 e consid. 1.6 per le conseguenze finanziarie), questo Tribunale aveva respinto il ricorso ricordando che " sta comunque al legislatore cantonale trovare una soluzione che rispetti la Costituzione federale e l'art. 7 cpv. 2 e cpv. 3 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (DTF 117 V 328) ". Il TF, chiamato a pronunciarsi sul ricorso di diritto pubblico presentato dagli assicurati, ha accolto le argomentazioni degli insorgenti, affermando (STFA del 19 settembre 2000, 2P.67/2000): " b) Conformemente alla giurisprudenza, il giudice può rinunciare ad annullare una decisione fondata su una norma dichiarata incostituzionale quando la non applicazione della stessa non implicherebbe solo una semplice lacuna, bensì un vero vuoto giuridico (cfr. DTF 123 I 56 consid. 3c e rinvii). Può quindi eccezionalmente giustificarsi se non addirittura essere necessario rinunciare ad annullare una norma contestata, rispettivamente continuare ad applicarla provvisoriamente malgrado il fatto che sia stata dichiarata incostituzionale, qualora altrimenti la comunità o il diretto interessato verrebbero esposti ad un pregiudizio sproporzionato come, ad esempio, nel caso in cui tutto un ordinamento giuridico sarebbe svuotato del suo senso, oppure nell'ipotesi che un importante compito pubblico non potrebbe più temporaneamente essere svolto o perlomeno non più in modo soddisfacente. Inoltre anche nell'evenienza in cui l'annullamento avrebbe come effetto di rimettere in vigore una precedente regolamentazione, ugualmente incostituzionale. Tale modo di procedere si giustifica anche quando il giudice non può o non è autorizzato ad emanare una propria valida regolamentazione fino a quando il legislatore non elabori personalmente una norma rispettosa della Costituzione. In questi casi, la Corte adita può limitarsi ad emanare un cosiddetto "Appellentscheid" (in francese: "dé cision incitative") (cfr. Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2a ed., Berna 1994, pag. 403 e riferimenti). c) Come già detto in precedenza, i ricorrenti contestano che, una volta accertata l'incostituzionalità dell'art. 33 cpv. 2 lett. b LAF, la Corte cantonale poteva – per le ragioni già citate (riserbo del giudice; conseguenze finanziarie) - rinunciare ciononostante ad annullare la decisione della Cassa cantonale per gli assegni familiari. A ragione. In primo luogo, va ricordata l'incostituzionalità della norma in esame, la quale è stata accertata dalla Corte cantonale alle cui pertinenti conclusioni si rinvia. Va poi osservato che, come rettamente constatato dai ricorrenti, l'annullamento del citato disposto a causa della propria incostituzionalità non porta alla riforma incisiva di tutto un settore normativo, in quanto non crea un vuoto giuridico che va imperativamente colmato, pena la messa in pericolo dell'insieme del sistema degli assegni familiari, segnatamente quelli concernenti la prima infanzia. In effetti, tale annullamento ha come unica conseguenza che l'assegno di prima infanzia va versato al genitore che ha ridotto la propria attività lucrativa al 50% per occuparsi del proprio figlio, e ciò indipendentemente della ripartizione dell'orario di lavoro

scelta. In altre parole, la soluzione idonea a ristabilire una situazione conforme alla Costituzione non è difficilmente attuabile da parte della Corte cantonale: infatti, non vi è una scelta da effettuare tra svariate soluzioni, compito che incomberebbe allora unicamente al legislatore cantonale. Va poi precisato che la vertenza in esame non assume un significato eminentemente politico, essendo limitata alla questione del grado d'impiego del genitore che si occupa del figlio. Infine, va rilevato che, in concreto, l'unica conseguenza derivante dall'annullamento del disposto litigioso è finanziaria. Orbene, su questo punto, come d'altronde sottolineato dai ricorrenti, non è stato minimamente dimostrato che le conseguenze finanziarie ivi connesse sarebbero rilevanti o addirittura disastrose per lo Stato. Come poi osservato dai ricorrenti, non si tratta d'instaurare nuove prestazioni sociali, ma unicamente di sopprimere un requisito incostituzionale connesso ad una prestazione sociale già prevista dalla legge. Visto quanto precede, i giudici cantonali non potevano - senza cadere nell'arbitrio - rinunciare ad annullare la decisione impugnata. Su questo punto il ricorso, fondato, va accolto e la sentenza querelata annullata. In queste condizioni, può rimanere indeciso il quesito di sapere se è stato ugualmente disatteso l'art. 7 Cost./TI (la cui portata, comunque sia, non è più ampia di quella dell'art. 8 Cost.).” In un altro caso in materia di assicurazione contro la disoccupazione, il TCA ha ritenuto un articolo dell’ordinanza contrario alla legge e non l’ha dunque applicato al caso concreto, riconoscendo così ad un assicurato un’indennità di disoccupazione superiore rispetto a quella stabilita dall’amministrazione. La decisione è stata confermata dal TFA (DTF 124 V 64 e seg. e D. Cattaneo “La contribution du Tribunal des assurances du Canton du Tessin (Ticino) à la jurisprudence suisse en matière de sécurité sociale” in Cahiers genevois et romands de sécurité sociale (CGRSS) No 33-2004, pag. 19 seg. (pag. 38-39 n° 18). Nel caso di specie il TCA, alla luce delle considerazioni precedenti (cfr. consid. 2.7) e della sentenza federale appena riprodotta, non può limitarsi a constatare che il decreto esecutivo non rispetta pienamente la delega di competenza ma deve accogliere il ricorso, annullare la decisione impugnata e rinviare l’incarto all’UAM affinché ricalcoli l’ammontare del sussidio dovuto ai ricorrenti sulla base di un reddito determinante per le famiglie di fr. 32'000 (limite entro il quale poteva “scendere” l’esecutivo in virtù della delega), invece di fr. 30'000, e degli altri parametri che vanno anch’essi conformati ai limiti di legge. 2.9. La presente decisione è definitiva non essendo dato alcun rimedio di diritto ordinario contro la stessa, siccome emanata in applicazione del diritto cantonale di applicazione della LAMal (in questo senso STFA 3 maggio 2005 nella causa B; K 165/04 e DTF 124 V 9; cfr. anche DTF 131 V 202).

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