

TI_GERICHTE 36.2008.56 vom 19. Mai 2008

TI Tribunale d'appello, 2008-05-19, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_36.2008.56

FR: TI_GERICHTE 36.2008.56 du 19 mai 2008

IT: TI_GERICHTE 36.2008.56 del 19 maggio 2008

Regeste

Domanda di sussidio 2008. Superamento minimo dei limiti fissati dalla legge che il giudice non può rivedere

Erwägungen

E. 1

° gennaio 2000, il reddito determinante va accertato dall'IAS in maniera autonoma, "in particolare nei seguenti casi": " a) persone soggette all'imposta alla fonte; b) decesso del coniuge; c) matrimonio, divorzio o separazione per sentenza giudiziaria o di fatto, nel caso di assenza di tassazione applicabile; d) persone sole che esercitano un'attività lucrativa o conducono esistenza autonoma, con reddito imponibile nullo o reddito lordo annuo inferiore a CHF 6'000.- secondo il biennio fiscale determinante; e) persone domiciliate che al momento dell'istanza non dispongono di alcuna tassazione fiscale e per le quali non sarà emessa una tassazione relativa al periodo fiscale determinante; f) persone al beneficio di misure ai sensi della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, dopo almeno sei mesi di inattività lucrativa; g) persone al beneficio di prestazioni ai sensi della legge sull'assistenza sociale; d'intesa con il competente Ufficio; h) cessazione definitiva dell'attività lucrativa a causa di pensionamento o di invalidità; i) cessazione temporanea di attività lucrativa per riqualificazione o perfezionamento professionale; l) cessazione dell'attività lucrativa a seguito di maternità; m) diminuzione importante del reddito lordo rispetto al medesimo dato desumibile dai parametri fiscali applicabili." Da rilevare come, con novella pubblicata sul BU del 16 marzo scorso no. 14/2007 a pagina 100, il RLCAMal 1994 aveva già subito alcune modifiche vigenti - retroattivamente - dal 1° gennaio 2007. In particolare l'art. 67 alle lett. d ed m era stato così modificato: " d) persone sole che esercitano un'attività lucrativa o conducono esistenza autonoma, con reddito imponibile nullo o totale dei redditi registrati nella tassazione applicabile inferiore a fr. 6'000.--, secondo il periodo determinante; (...) m) diminuzione importante del reddito netto da attività dipendente o indipendente, oppure del reddito da pensioni, rendite e assegni, rispetto al medesimo dato desumibile dai parametri fiscali applicabili." Il tenore delle modifiche del marzo 2007 è stato ripreso nel nuovo testo del 16 novembre 2007 all'art. 31 che qui trova applicazione.

E. 5

A proposito di quest'ultima norma citata, il TCA ha emanato diverse sentenze sull'accertamento autonomo del reddito (STCA del 27 novembre 2003 in re R.S., 36.2003.84; 36.2003.99/112 in re S. e 36.2003.116 in re T., entrambe STCA del 26 gennaio 2004; STCA 24 giugno 2005 in re M.F., 36.2004.132; STCA del 3 settembre 2004 in re M., 36.2004.92; STCA del 27 marzo 2006 in re I.S., 36.2005.137) e si è così espresso (il riferimento è fatto alle norme previgenti): " 2.2 (...) Va rammentato che, quando sia

accertato un reddito inferiore a quello del periodo di riferimento rispettivamente quando l'amministrazione debba determinare un reddito, essa deve procedere alla sua esatta fissazione e quindi raffrontarlo con i parametri fissati dal Consiglio di Stato per la determinazione del diritto al sussidio, per ciò fare è necessario procedere alla commutazione del nuovo reddito accertato in reddito imponibile mediante l'utilizzo di tabelle appositamente allestite. Infatti il reddito lordo accertato va obbligatoriamente (art. 52 cpv. 2 RegLCAMal) convertito in reddito imponibile mediante apposite tabelle come rammenta l'art. 72 del medesimo regolamento. Per l'accertamento autonomo del reddito l'Ufficio dell'Assicurazione Malattia deve partire dal reddito lordo conseguito dall'assicurato nel corso del periodo più prossimo al periodo per il quale il sussidio è richiesto. Infatti il reddito lordo cui ci si deve riferire è possibilmente quello più recente e percepito nel corso dell'anno per il quale il sussidio viene richiesto. In questo senso anche il Messaggio 3 gennaio 1996 del Consiglio di Stato al Gran Consiglio concernente l'adozione della nuova LCAMal (M 4474 DOS) a pag. 53 secondo cui "

Trattandosi di una sovvenzione di carattere eminentemente sociale, il sussidio nell'assicurazione contro le malattie, pur basandosi sui dati fiscali dell'istante, deve comunque tenere conto della situazione economica più vicina al momento in cui l'assicurato richiede il sussidio soggettivo.". Nell'ottica di tale volontà del legislatore i dati da considerare per la verifica del reddito sono, se possibile, i dati dell'anno per il quale il sussidio è chiesto, che vanno – come indicato in precedenza in caso di diminuzione importante del reddito secondo la lettera m dell'art. 67 Reg. LCAMal - posti a raffronto con i dati ritenuti nella tassazione di riferimento dove necessario. (...) 2.5. Va qui subito rilevato come la delega del legislativo al Consiglio di Stato sia decisamente ampia e, soprattutto, priva di contorni specificatamente indicati nella legge stessa. La norma in questione prevede infatti unicamente e genericamente l'accertamento autonomo del reddito al di fuori della decisione di tassazione di riferimento, in "altri casi particolari". (...)." 6. In concreto i dati ritenuti dall'UAM e riportati nella decisione qui contestata non sono posti in discussione dal ricorrente. In effetti la tassazione cui l'amministrazione, ed il giudice, deve fare riferimento è quella dell'anno 2005. Questa tassazione prevede un reddito imponibile di 32'500.- franchi. Si tratta di un reddito che va, per legge (come rammentato nelle considerazioni che precedono), arrotondato al mille franchi superiore. In quanto tale, anche se di poco, il reddito limite è superato ed a ragione l'UAM ha negato il sussidio. Il giudice deve attenersi alle norme volute dal legislatore e non può scostarsene tranne in rare eccezioni che qui non ricorrono. Il Parlamento cantonale ha imposto questi severi limiti per la concessione dei sussidi. Nella sentenza 23 ottobre 2006 in re B. 36.2006.71, ed in altre coeve, il Tribunale Cantonale delle Assicurazioni ha esaminato il caso in cui il Consiglio di Stato ha fissato, nel suo decreto 25 ottobre 2005 per i sussidi relativi all'anno 2006, un limite addirittura inferiore a quello legale. In quelle sentenze è stato in particolare evidenziato come l'art. 65 cpv. 2 LAMal preveda che le riduzioni dei premi sono fissate in modo che i sussidi annui della Confederazione e dei Cantoni di cui all'articolo 66 siano versati integralmente. I Cantoni provvedono affinché nell'esame delle condizioni d'ottenimento vengano considerate, su richiesta particolare dell'assicurato, le circostanze economiche e familiari più recenti. Stabilita la cerchia dei beneficiari, i Cantoni vegliano affinché il versamento delle riduzioni di premio avvenga in modo che i beneficiari non debbano adempiere in anticipo il loro obbligo di pagare i premi (art. 65 cpv. 3 LAMal). Sempre nelle sentenze citate, in particolare nel giudizio in re B. 36.2006.71 a pag. 12, questo Tribunale ha sottolineato: " 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”. (...) 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 obbiettive, 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). (...) 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). 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 allorquando 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." (...) 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. (...) 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).” Da quanto precede discende che il giudice non può staccarsi dal limite di legge qui superato. Ciò anche se tale limite appare oggettivamente contenuto e può condurre a negare il sussidio anche a persone, come il ricorrente, che si trovano in difficoltà. Solo il Parlamento può procedere ad una modifica dei parametri minimi per la concessione dei sussidi. Il ricorso va respinto senza carico di tassa di giustizia e spese e senza attribuzione di ripetibili. 7. Con il 1° gennaio 2007 è entrata in vigore la legge federale sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF), applicabile in concreto poiché, per l’art. 132 cpv. 1 LTF, la nuova legge si applica ai procedimenti promossi dinanzi al Tribunale federale dopo la sua entrata in vigore; ai procedimenti su ricorso si applica soltanto se la decisione impugnata è stata pronunciata dopo la sua entrata in vigore. A proposito della materia qui in esame (cause di diritto pubblico), la nuova legge prevede la via del ricorso in materia di diritto pubblico (art. 82 lett. a LTF; cfr. anche l’art. 83 LTF che elenca i casi di inammissibilità del ricorso in materia di diritto pubblico). Per l’art. 86 cpv. 1 lett. d LTF il ricorso è ammissibile contro le decisioni delle autorità cantonali di ultima istanza, sempreché non sia ammissibile il ricorso al Tribunale amministrativo federale. L’art. 95 LTF prevede che il ricorrente può far valere la violazione del diritto federale (lett. a), del diritto internazionale (lett. b), dei diritti costituzionali cantonali (lett. c), delle disposizioni cantonali in materia di diritto di voto dei cittadini e di elezioni e votazioni popolari (lett. d), del diritto intercantonale (lett. e). A

norma dell'art. 97 cpv. 1 LTF il ricorrente può censurare l'accertamento dei fatti soltanto se è stato svolto in modo manifestamente inesatto o in violazione del diritto ai sensi dell'articolo 95 e l'eliminazione del vizio può essere determinante per l'esito del procedimento. Possono essere adottati nuovi fatti e nuovi mezzi di prova soltanto se ne dà motivo la decisione dell'autorità inferiore. Non sono ammissibili nuove conclusioni (art. 99 LTF). Il ricorso contro una decisione deve essere depositato presso il Tribunale federale entro 30 giorni dalla notificazione del testo integrale della decisione (art. 100 cpv. 1 LTF). Va ancora rilevato che, laddove non sia ammissibile il ricorso in materia di diritto pubblico, è aperta la via del ricorso in materia costituzionale (art. 113 LTF). A norma dell'art. 116 LTF con il ricorso in materia costituzionale può essere censurata la violazione di diritti costituzionali. A proposito di quest'ultimo ricorso, va evidenziato come, affinché sia ammissibile, è necessario che il ricorso ordinario sia escluso, o perché il valore litigioso non è raggiunto o perché il caso figura in un catalogo di eccezioni, che la decisione impugnata emani da un'autorità cantonale di ultima istanza e che venga fatta valere una censura in ambito di diritto costituzionale (cfr., a questo proposito, Bernard Corboz, introduction à la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral, SJ 2006, n. 8, pag. 319 segg., in particolare pag. 351 segg.). Infine, l'art. 119 LTF prevede la possibilità di inoltrare un ricorso ordinario simultaneo. Al riguardo il cpv. 1 della norma stabilisce che "la parte che intende impugnare una decisione sia con un ricorso ordinario sia con un ricorso in materia costituzionale deve presentare entrambi i ricorsi con una sola e medesima istanza (cpv. 1). 11 Tribunale federale tratta i due ricorsi nella stessa procedura (cpv. 2) ed esamina le diverse censure secondo le disposizioni applicabili ai due diversi tipi di ricorso."

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