

TI_GERICHTE 52.2011.573 vom 5. März 2013

TI Tribunale d'appello, 2013-03-05, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2011.573

FR: TI_GERICHTE 52.2011.573 du 5 mars 2013

IT: TI_GERICHTE 52.2011.573 del 5 marzo 2013

Regeste

Mancata concessione di un sussidio per le spese di esercizio delle attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola a favore di un centro extra-scolastico. Violazione del principio della legalità: le condizioni poste in materia di delega legislativa non sono soddisfatte in concreto

Erwägungen

E. 11

cpv. 2 lett. a-f. Il sussidio per le spese di esercizio delle attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola ai sensi dell'art. 7 consiste in un contributo fisso stabilito annualmente a preventivo (art. 13 Lfam). Esso ammonta al massimo al 40% dei costi complessivi riconosciuti relativi alle spese di formazione, di aggiornamento e di supervisione, del materiale didattico e ai salari del personale educativo (art. 14 cpv. 1 Lfam). I criteri per la commisurazione e il versamento del contributo, precisa il cpv. 3, sono stabiliti dal regolamento. 2.3. L'art. 14 cpv. 3 Lfam trova poi concretizzazione, per quanto riguarda i centri che organizzano attività extrascolastiche, nell'art. 47 RLfam, recante il marginale "determinazione del sussidio", giusta il quale: "Il contributo dello Stato è stabilito dall'UFaG a preventivo in base alle ore di lavoro pianificate del personale educativo impiegato moltiplicate per il contributo fisso orario (cpv. 1). Il contributo fisso orario è calcolato dividendo per le ore di lavoro pianificate del personale educativo impiegato i costi complessivi riconosciuti, moltiplicati per l'aliquota (al massimo 40%), dedotti il sussidio federale e una parte dell'eventuale partecipazione comunale ai costi d'esercizio ai sensi dell'art. 30 cpv. 3 della legge computati nell'ultimo anno contabile consolidato (cpv. 2) [...]". 3. La ricorrente si diffonde sulla portata della Lfam, sui materiali legislativi delle norme cantonali e sulla loro interpretazione e fa valere, in sostanza, che introducendo nel regolamento la possibilità per il Cantone di detrarre dal calcolo del sussidio cantonale a favore dei centri che organizzano attività extrascolastiche "il sussidio federale", allorché una simile facoltà non è prevista nella legge cantonale su cui poggia, il Consiglio di Stato sarebbe chiaramente andato oltre le proprie competenze così come limitate nella Lfam e volute dal legislatore, violando in questo modo non solo il principio della separazione dei poteri, ma anche quello della legalità. Sostanzialmente, l'RI 1 contesta che vi sia una base legale sufficiente affinché il Consiglio di Stato possa prevedere, nel regolamento di applicazione alla Lfam, la deduzione oggetto di disamina. 3.1. Il principio della legalità, sancito dall'art. 5 cpv. 1 Cost., prevede che un atto amministrativo debba fondarsi su una base legale materiale, sufficientemente determinata e adottata dall'autorità competente secondo le regole del diritto costituzionale. Ciò serve, da una parte, a garantire dal punto di vista democratico, il rispetto della ripartizione costituzionale delle competenze e, dall'altra parte, ad assicurare la previsibilità e

l'uguaglianza di trattamento dell'azione statale (DTF 128 I 113 consid. 3/c, 123 I 1 consid. 2/b e rinvi). La violazione del principio della legalità può essere invocata in relazione con la violazione del principio della separazione dei poteri (DTF 121 I 22 consid. 3/a; STA 52.2003.256 del 10 novembre 2003 consid. 2.1). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 134 I 313 consid. 5.4, 130 I 1 consid. 3.1, 128 I 113 consid. 3c, 123 I 1 consid. 2b; 103 Ia 369 consid. 5) e la dottrina (cfr. René Wiederkehr/ Paul Richli , *Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung*, vol. I, Berna 2012, n. 1278 pag. 446; Adelio Scolari , *Diritto amministrativo, parte generale*, II. ed., Cadenazzo 2002, n. 336 pag. 122; Gérard Hertig , *Les aides des cantons aux particuliers*, in: RDAF 1985 pag. 1 segg.), il principio di legalità si applica non soltanto nell'ambito di provvedimenti amministrativi restrittivi (*Eingriffsverwaltung*), ma anche in materia di prestazioni dello Stato (*Leistungsverwaltung*). Esso vale dunque per tutta l'attività amministrativa, comprese - come detto - le prestazioni positive, quali il versamento di sussidi, contributi, rendite e pensioni (Scolari , op. cit., n. 328 pag. 120). In quest'ultimo ambito, l'esigenza della base legale è meno rigorosa. Il grado di precisione della norma dipende tuttavia dal genere di decisione. Per le prestazioni sociali regolari e rinnovabili e per determinate sovvenzioni - ove il rispetto del principio di legalità deve garantire la parità di trattamento e l'oggettività dei criteri di attribuzione - occorre in ogni caso che la legge definisca i principi fondamentali dell'intervento statale, pena la violazione del principio della separazione dei poteri. Ciò significa che essa deve necessariamente determinare la cerchia dei beneficiari, l'oggetto e le modalità di determinazione del contributo, nonché le condizioni per il suo ottenimento (DTF 134 I 313 consid. 5.4, 118 Ia 46 consid. 5b; Wiederkehr/Richli , op. cit., n. 1279 pag. 446; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/ Michel Hottelier , *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, L'Etat, 2a ed., Berna 2006, n. 1797 segg. pag. 634).

3.2. La legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 (Lsuss; RL 10.2.7.1) è una legge quadro che è stata voluta dal legislatore allo scopo di armonizzare formalmente e materialmente le innumerevoli leggi, decreti legislativi, regolamenti e direttive interne che contengono disposizioni sull'erogazione di sussidi cantonali. Nel capitolo II della legge (art. 5-7 Lsuss) vengono in particolare sanciti i presupposti e i principi generali che tornano applicabili per l'istituzione di sussidi, come pure i contenuti minimi (forma e struttura) che la legislazione in materia di sussidi deve rispettare (cfr. messaggio n. 3990 del Consiglio di Stato del 15 settembre 1992 concernente la Legge sui sussidi cantonali, pto. 6). L'art. 7 Lsuss, recante il marginale " base legale ", riprende espressamente il principio della legalità già sancito dalla Costituzione federale per questo tipo di prestazioni. Esso dispone che la base legale che istituisce un sussidio deve definire alcuni contenuti minimi, quali: a) il compito sussidiabile; b) le spese computabili per il calcolo del sussidio e la base del loro accertamento; c) la forma e l'importo del sussidio o l'aliquota e/o l'ammontare massimi del sussidio; d) il carattere obbligatorio o facoltativo del sussidio; e) l'istanza esecutiva competente per le decisioni relative al sussidio.

3.3. Per prassi costante, la delega del potere legislativo all'autorità esecutiva è consentita, sempre che il diritto cantonale non la proibisca, solo se è circoscritta ad un campo determinato (ciò che esclude la delega in bianco), se vengano indicati almeno approssimativamente l'oggetto, lo scopo e l'estensione della competenza accordata ed a sancirla sia una legge soggetta al voto popolare (STF 2P.313/2005 del 14 maggio 2007, consid. 5.3; DTF 128 I 113 consid. 3c e rinvi; RDATA 1992 II n. 10 pag. 24 consid. 2b). I principi fondamentali della materia delegata, ovvero le regole più importanti, devono essere contenuti in una legge in senso formale (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann , *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6a ed., Zurigo 2010,

n. 407). La delega è ammissibile non soltanto in materia di restrizioni di diritti costituzionali, ma pure in materia di prestazioni (Scolari , op. cit., n. 338 pag. 123). Non può essere stabilito in via generale quanto debba essere dettagliato il contenuto della delega. L'esigenza di delimitare la delega, ossia di fissarla con precisione, è tanto più severa quanto più sono implicati i diritti fondamentali dei cittadini, come le libertà individuali e la garanzia della proprietà e il prelevamento di tributi pubblici. Allorché si tratta di limitazioni dei diritti fondamentali, la giurisprudenza del Tribunale federale è particolarmente severa quanto alle esigenze che devono soddisfare la delega di competenza concessa dal legislatore cantonale ad un'altra autorità cantonale, dato che ciò costituisce un'importante rottura del principio della separazione dei poteri. L'esigenza è invece meno rigorosa quando si tratta di attività promozionali dello Stato (Scolari , op. cit., n. 344-345 pag. 125). Ciò non toglie che in quest'ultimo ambito, segnatamente in quello delle sovvenzioni, i principi fondamentali della materia delegata devono essere stabiliti in modo chiaro già nella legge su cui poggia. Quest'ultima è dunque sufficientemente precisa se determina, perlomeno nelle loro linee essenziali, la cerchia dei beneficiari, l'oggetto, le basi di calcolo, nonché le condizioni di ottenimento del sussidio (DTF 134 I 313 consid. 5.4, 118 Ia 46 consid. 5). 3.4. Venendo al caso di specie, mette conto innanzi tutto di rilevare che la Costituzione ticinese non vieta la delega legislativa (cfr. art. 51, 59 cpv. 1 lett. c e 70 lett. b Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del

E. 14

cpv. 3 Lfam non adempie i requisiti richiesti dall'art. 7 Lsuss, ma che neppure le condizioni poste in materia di delega legislativa sono soddisfatte in concreto. Gli art. 13 e 14 Lfam non costituiscono una base legale sufficiente affinché il Consiglio di Stato possa, nell'ambito delle proprie competenze, dedurre dal calcolo del sussidio cantonale "il sussidio federale" computato nell'ultimo anno contabile consolidato. Mentre la facoltà di operare la deduzione di una parte dell'eventuale partecipazione comunale ai costi d'esercizio è prevista da una base legale sufficiente (cfr. rinvio all'art. 30 cpv. 3 Lfam), lo stesso non può dirsi per i contributi federali. Al riguardo va osservato che, a ben vedere, nemmeno i materiali legislativi delle citate norme cantonali prevedono una qualsivoglia possibilità di compensazione tra contributi federali e cantonali. Neppure dalla legge federale (che è antecedente alla Lfam) è possibile desumere che il finanziamento versato dalla Confederazione possa essere detratto - e se del caso in quale misura - dai contributi cantonali, comunali o di terzi, che anzi devono essere forniti affinché venga erogato quello federale (art. 1 cpv. 2 legge federale). D'altra parte, ben difficilmente questa sarebbe potuta essere l'intenzione del legislatore cantonale, ove solo si consideri che i sistemi legislativi posti a confronto perseguono scopi ed hanno una natura sostanzialmente diversi. L'aiuto federale è volto ad incoraggiare e favorire l'apertura di strutture di accoglienza tramite la partecipazione al finanziamento degli investimenti e delle spese di gestione iniziali. Il sussidio cantonale copre invece una parte delle spese di gestione (salari del personale educativo) e nessun investimento. Non vi è identità di computo di tali sussidi, né si può d'altronde comparare un finanziamento di avviamento, inteso come incentivo limitato nel tempo (primi tre anni) destinato all'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia nella fase iniziale, con una partecipazione permanente alle spese di gestione, alla quale i centri di accoglienza possono continuare ad ambire fintanto che le condizioni fissate dalla legge sono rispettate. In simili circostanze, prevedendo all'art. 47 cpv. 2 RLfam la deduzione del contributo federale riferito ad un non meglio precisato ultimo anno contabile consolidato, dal calcolo del sussidio cantonale, il Consiglio di Stato

ha certamente oltrepassato il potere conferitogli dalla delega. Questa conclusione si impone a maggior ragione in considerazione del fatto che l'applicazione della norma regolamentare adottata sulla base di una delega in bianco ha condotto nella fattispecie concreta alla negazione stessa di un sussidio che la legge di rango superiore (Lfam) intendeva invece garantire (copertura di parte delle spese di gestione corrente). 4. 4.1. Sulla scorta delle considerazioni che precedono il ricorso deve quindi essere parzialmente accolto, annullando sia la decisione impugnata che le risoluzioni dipartimentali da essa tutelate. Gli atti sono rinviati all'UFaG per ricommisurare il sussidio 2010 in base all'art. 14 cpv. 1 Lfam. Le ulteriori censure sollevate dalla ricorrente possono pertanto rimanere indecise. 4.2. La soccombenza pressoché totale dello Stato consente di rinunciare al prelievo di spese e tassa di giustizia (art. 28 LPamm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Il ricorso è parzialmente accolto . §. Di conseguenza: 1.1. la decisione 15 novembre 2011 (n. 6311) del Consiglio di Stato e le risoluzioni 19 maggio 2010 e 4 marzo 2010 dell'Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani, sono annullate; 1.2. gli atti sono rinviati all'Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani affinché si pronunci nuovamente, così come indicato al considerando 4.1 del presente giudizio. 2. Non si prelevano spese, né tassa di giustizia. 3. Contro la presente decisione è dato ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale a Losanna entro il termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg. legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005; LTF; RS 173.110). 4. Intimazione a: Per il Tribunale cantonale amministrativo II
vicepresidente
La segretaria

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