

TI_GERICHTE 52.2015.17 vom 24. Mai 2017

TI Tribunale d'appello, 2017-05-24, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ti_gerichte_52.2015.17

FR: TI_GERICHTE 52.2015.17 du 24 mai 2017

IT: TI_GERICHTE 52.2015.17 del 24 maggio 2017

Regeste

Richiesta di sussidio per l'ampliamento di una scuola dell'infanzia negata, poiché tardiva. Abrogazione dell'art. 43 LSIE e relativa norma transitoria. Nessuna violazione del principio della buona fede da parte delle autorità cantonali, né lesione del divieto di formalismo eccessivo

Erwägungen

E. 1

La competenza del Tribunale cantonale amministrativo è data dall'art. 23a della legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994 (Lsuss; RL 10.2.7.1). La legittimazione attiva del comune di RI 1 è certa (art. 65 cpv. 1 legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013; LPAm, RL 3.3.1.1) e il ricorso è tempestivo (art. 68 cpv. 1 LPAm).

Preliminarmente ci si potrebbe chiedere se il presente gravame non sia da dichiarare inammissibile poiché l'atto dedotto in giudizio riveste il carattere di semplice decisione confermativa della precedente comunicazione 1° ottobre 2014 del Consiglio di Stato, rimasta inimpugnata. In quanto tale esso sfuggirebbe ad un esame da parte dell'autorità di ricorso (RDAT I-1998 n. 40). Il quesito non merita tuttavia approfondimento, ritenuto che quand'anche fosse ricevibile il gravame - che può essere evaso sulla scorta delle tavole processuali, senza istruttoria (art. 25 cpv. 1 LPAm), non apparendo le prove chieste dal ricorrente (richiamo documenti dall'Ufficio delle scuole comunali, dalla Sezione della logistica e dal DECS) idonee a portare a questo Tribunale ulteriori elementi rilevanti ai fini del presente giudizio - andrebbe comunque respinto per i motivi che seguono.

E. 2.1

Il 29 gennaio 2014 il Gran Consiglio, in occasione dell'accettazione delle modifiche legislative contenute nel messaggio n. 6830 del 15 ottobre 2013 del Consiglio di Stato concernente il Preventivo 2014, ha abrogato l'art. 43 LSIE. La modifica di legge, decorsi i termini per l'esercizio di referendum (scadenza del termine di referendum: 17 marzo 2014; cfr. FU 9/2014 pag. 872-873), è entrata in vigore con effetto retroattivo al 1° gennaio 2014 (cfr. BU 16/2014 pag. 159-160). L'abrogazione di tale norma - che costituiva la base legale per l'ottenimento del sussidio cantonale a favore dell'edilizia scolastica comunale - è stata voluta quale misura, assieme ad altre, di contenimento delle spese del Cantone (cfr. messaggio citato, pag. 9 e seg.). Per attenuare le conseguenze dell'interruzione dell'erogazione dei sussidi di cui all'art. 43 LSIE a decorrere dal 1° gennaio 2014, con la modifica di legge, il Legislativo cantonale ha introdotto in questa legge una norma transitoria, giusta la quale " I disposti dell'art. 43 restano in vigore per le istanze già accolte e per i progetti inoltrati al Dipartimento entro il 31 dicembre 2013 ". Così facendo, il Gran Consiglio ha inteso riconoscere l'aiuto statale a tutti quegli enti locali che avevano provveduto ad inoltrare un progetto di edilizia scolastica entro il 31 dicembre 2013, termine

ultimo per la validità della presentazione delle richieste di sussidio (cfr. rapporto di maggioranza 14 gennaio 2014 della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 15 ottobre 2013 concernente il Preventivo 2014, pag. 13 e seg.). A questo proposito occorre precisare che l'art. 43 LSIE, nella sua versione in vigore sino al 31 dicembre 2013, prescriveva l'obbligatorietà del sussidio circoscrivendone il campo d'applicazione a determinate tipologie di lavori (" Il Cantone sussidia obbligatoriamente la costruzione, la riattazione e l'ampliamento degli edifici scolastici e delle relative infrastrutture [...] "; art. 43 cpv. 1 LSIE prima frase), ne stabiliva i criteri di calcolo (art. 43 cpv. 1 lett. a-c LSIE), prevedeva la necessità d'approvazione preliminare dei progetti da parte del Dipartimento (art. 43 cpv. 2 LSIE), attribuiva la competenza decisionale al Consiglio di Stato (" I sussidi sono decisi dal Consiglio di Stato per importi fino al limite consentito dalla Costituzione "; art. 43 cpv. 3 LSIE) e rinviava per tutto il resto alle disposizioni della Lsuss. La domanda di sussidio doveva quindi essere presentata per iscritto (vedi art. 8 cpv. 1 Lsuss: " Il sussidio viene concesso a domanda scritta "). Essa doveva inoltre soddisfare i requisiti stabiliti dal Regolamento 1972, atto normativo che nonostante la sua abrogazione (avvenuta l'11 marzo 2015) è stato ritenuto ancora valido " per le istanze già accolte e per i progetti inoltrati al Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport entro il 31 dicembre 2013 " (cfr. BU 11/2015 pag. 83). Poco importa che la norma transitoria adottata dal Gran Consiglio in concomitanza con l'abrogazione dell'art. 43 LSIE non vi faccia un esplicito rinvio. Il Regolamento 1972 - nonostante il richiamo agli art. 62 e 63 della Legge della scuola del 29 maggio 1958, nel frattempo abrogata - è come detto restato infatti in vigore per le istanze già accolte e per i progetti inoltrati al DECS entro il 31 dicembre 2013, con la logica conseguenza che le domande di sussidio presentate entro tale data avrebbero dovuto rispondere alle esigenze dello stesso. Palesemente a torto il ricorrente afferma dunque che la norma transitoria si limiti a porre quale unica esigenza il fatto che i progetti siano "inoltrati" al Dipartimento prima del 31 dicembre 2013. L'art. 16 cpv. 1 del Regolamento 1972, nella sua versione in vigore fino all'11 marzo 2015, disponeva, in particolare, che " prima della presentazione del progetto definitivo con la richiesta di sussidio i Comuni o consorzi devono sottoporre all'Ufficio delle scuole comunali una domanda di massima preliminare " . Il Comuni o i Consorzi che intendono ottenere i sussidi dello Stato per l'edilizia scolastica, soggiungeva il cpv. 2, " devono presentare preventivamente al Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport una domanda in duplice copia " . La presentazione del progetto definitivo (cfr. il già citato art. 16 cpv. 1 Regolamento 1972) non poteva che presupporre l'approvazione del credito di costruzione da parte del legislativo comunale (cfr. art. 13 cpv. 1 lett. g in relazione con l'art. 42 cpv. 2 legge organica comunale del 10 marzo 1987; LOC, RL 2.1.1.2).

E. 2.2

Riassumendo, per godere degli aiuti cantonali giusta l'or abrogato art. 43 LSIE e 16 del relativo regolamento, occorre pertanto inoltrare al DECS, entro il 31 dicembre 2013, una richiesta scritta di sussidiamento con annesso il progetto definitivo di edilizia scolastica, previa approvazione del credito di costruzione da parte del legislativo comunale e previo esame preliminare della domanda da parte dell'Ufficio delle scuole comunali.

E. 3

In via preliminare, mette conto di evidenziare che il comune ricorrente non pretende di aver formulato valida e tempestiva domanda di sussidio prima del 31 dicembre 2013. Anzi. È lo

stesso comune di RI 1 ad ammettere senza troppi giri di parole che " prima del 31 dicembre 2013 nessuna istanza è stata presentata " (cfr. ricorso ad 9, pag. 8) . Agli atti non vi è traccia di eventuali domande formulate per iscritto in modo incompleto o indirizzate ad un'autorità incompetente. Le uniche vere e proprie istanze di sussidiamento pervenute formalmente, tuttavia al Consiglio di Stato (anziché al DECS), sono quelle presentate il 27 marzo 2014, il 25 agosto 2014 ed il 27 ottobre 2014, alle quali non era peraltro stato allegato alcun progetto definitivo concernente l'intervento di ampliamento. A quel momento, stante l'avvenuta abrogazione dell'art. 43 LSIE, l'Esecutivo cantonale non poteva però far altro che respingere le medesime poiché manifestamente tardive.

E. 4.1

Come esposto in narrativa, l'insorgente sostiene che nel corso dei contatti avuti con le autorità cantonali, queste ultime avrebbero assunto un atteggiamento ingannevole. Infatti, esse avrebbero dato formali indicazioni scritte (in particolar modo sulla tempistica di presentazione della domanda finale di sussidio) e rassicurazioni a proposito del sussidio stesso, presentando pure una stima del suo ammontare. Il municipio di RI 1 si appella, pertanto, ad una violazione del principio della buona fede.

E. 4.2

L'art. 9 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101) sancisce che ognuno ha diritto di essere trattato secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato. L'autorità che fa promesse o raccomandazioni, dà informazioni o assicurazioni o assume un atteggiamento tale da far nascere precise aspettative è pertanto, in principio, tenuta a rispettare le aspettative così suscitate, quand'anche fossero contrarie alla legge (illegali), se sono cumulativamente adempiute le seguenti condizioni: l'autorità è intervenuta in una situazione concreta nei confronti di una determinata persona, la stessa ha agito o reputato di aver agito nei limiti della sua competenza, il privato non ha immediatamente potuto rendersi conto dell'inesattezza delle informazioni ricevute e, fondandosi sulle stesse, ha preso disposizioni che non potrebbe modificare senza subire pregiudizio. Inoltre la legge non deve essere cambiata tra il momento della decisione e quello in cui la buona fede viene invocata (cfr. DTF 131 II 627 consid. 6.1 con rinvii; STA 52.2013.277 del 6 novembre 2013 consid. 4.2, STA 90.2006.12 del 17 gennaio 2008 consid. 5.3; Adelio Scolari , Diritto amministrativo, Parte generale, 2a ed., Cadenazzo 2002, n. 616 seg., 639 con rinvii).

E. 4.3

Nel caso in esame, i suddetti requisiti non sono soddisfatti. Nei loro rapporti con i rappresentanti comunali, i funzionari del Cantone si sono infatti limitati a fornire delle informazioni di carattere generale e preliminare riguardo alla possibilità di ottenere dei sussidi per l'edilizia scolastica. Intanto, nella comunicazione e-mail del 2 luglio 2013 (doc. G), l'arch. _____ aveva semplicemente confermato che il progetto rispettava le normative relative all'edilizia scolastica e che pertanto avrebbe potuto venire preavvisato favorevolmente per la concessione del sussidio statale. In un successivo scambio di corrispondenza con la segretaria comunale, l'arch. _____ aveva giudicato corretta la (sintesi della) prassi per l'ottenimento dei sussidi relativi all'edilizia scolastica ai sensi dell'art. 43 LSIE che questa gli aveva esposto il 15 ottobre 2014, mentre Mirko Guzzi si era limitato ad invocare il relativo Regolamento 1972 (doc. H). Nell'emanare la decisione di concessione dell'aiuto agli investimenti giusta l'art. 14 LPI, il Dipartimento delle istituzioni

aveva dal canto suo menzionato e stimato l'ammontare del sussidio cantonale in fr. 240'000.- (doc. N). L'insorgente afferma invece di essersi affidato alle precise indicazioni fornitegli dall'arch. _____ (secondo il quale la domanda formale di sussidio avrebbe dovuto essere subordinata alla definitiva crescita in giudicato della decisione di approvazione del credito di costruzione) e di aver perciò voluto attendere l'esito della procedura ricorsuale in atto (invero conclusasi solo nell'ottobre 2014), oltretutto, nella consapevolezza che il DECS, per il tramite della Sezione della logistica, fosse perfettamente a conoscenza del progetto. Ora, va rilevato che i funzionari cantonali delegati agli incontri ed ai contatti con i rappresentanti del comune non costituiscono, com'è ovvio, il Consiglio di Stato e l'opinione dei primi (cfr. in particolare lo scambio di corrispondenza avuto con l'arch. _____ e _____; doc. G e H) non vincolerebbe, comunque sia, quest'autorità, che è la sola competente a pronunciarsi in merito allo stanziamento degli auspicati aiuti statali (cfr. l'or abrogato art. 43 cpv. 3 LSIE e l'art. 23 cpv. 1 Lsuss). Inutile, quindi, che il ricorrente insista nell'affermare che è sulla base delle indicazioni ricevute dall'arch. _____ che ha, di proposito, ritenuto di non anticipare i tempi inoltrando la domanda di sussidio. Questa tesi appare ancor più inverosimile ove solo si consideri che le informazioni in discussione, come detto comunque non vincolanti, sono peraltro state fornite solo il 15 ottobre 2014, ad emissione della decisione del Tribunale federale inerente all'approvazione del credito di costruzione già avvenuta. In queste condizioni, risulta assai poco credibile che il municipio si sia fondato sulle stesse, per prendere " disposizioni che non potrebbe modificare senza subire pregiudizio ". Lo stesso ragionamento vale per quanto concerne il Dipartimento delle istituzioni, il quale - nell'ambito del calcolo dell'aiuto agli investimenti ai sensi dell'art. 14 LPI - si era limitato a stimare in fr. 240'000.- l'ammontare del sussidio cantonale per l'ampliamento della scuola dell'infanzia di _____. Già per questo motivo si deve dunque escludere che il ricorrente sia stato leso nelle sue garanzie costituzionali. Dagli atti non risulta che l'autorità competente in materia di concessione di sussidi per l'edilizia scolastica, vale a dire il Consiglio di Stato, si sia mai sbilanciata sulla questione, dando per certa la concessione o il pagamento degli aiuti finanziari in questione al comune ricorrente o garantendogli un qualsivoglia diritto acquisito in tal senso. La quantificazione del sussidio cantonale LPI operata dal Dipartimento delle istituzioni nell'ambito della risoluzione del 10 agosto 2012 (doc. doc. N), il fatto che il progetto sia materialmente stato consegnato e discusso con la Sezione della logistica, così come la conoscenza dello stesso da parte delle autorità cantonali (compreso il DECS), non possono evidentemente supplire alla carenza di una chiara istanza scritta di sussidio ex art. 43 LSIE e del relativo progetto definitivo annesso. A quest'ultimo proposito giova infatti ricordare che il sussidio non è concesso quando la domanda non risponde alle esigenze della legge (cfr. art. 8 Lsuss) o del Regolamento 1972 (cfr. in particolare l'art. 16 e l'art. 21). Destituita di fondamento e di riscontri oggettivi agli atti è pure l'affermazione secondo cui la scelta di attendere la crescita in giudicato della risoluzione del consiglio comunale di approvazione del credito di costruzione per inoltrare formale istanza di sussidio sarebbe figlia di una strategia " esplicitamente concordata con la Sezione della logistica ". A parte il fatto che, per i motivi di cui si è appena detto, le opinioni espresse al riguardo dall'arch. _____ non vincolano il Consiglio di Stato, nulla impediva al qui ricorrente di inoltrare comunque una domanda di sussidio all'autorità competente segnalando il contenzioso aperto. Il municipio ha, di sua sponte, voluto attendere l'esito del ricorso inoltrato da _____, assumendo su di sé i rischi delle conseguenze delle (pur sempre) possibili modifiche legislative. Malvenuto è dunque il ricorrente a dedurre, da tutto ciò, che

le autorità avrebbero assunto atteggiamenti ambigui o finanche ingannevoli. A queste ultime non può essere rimproverato di aver dato per certa la concessione o il pagamento degli aiuti ex art. 43 LSIE. Le censure sollevate al riguardo cadono pertanto tutte nel vuoto.

5. 5.1. Il comune di RI 1 ritiene che il Consiglio di Stato, negandogli la concessione del sussidio cantonale per il solo fatto di non aver inoltrato un'istanza scritta, sarebbe incorso in una lesione del divieto di formalismo eccessivo. A torto, tuttavia.

5.2. Vi è formalismo eccessivo, contrario all'art. 29 cpv. 1 Cost., qualora la stretta applicazione delle norme di procedura non è giustificata da nessun interesse degno di protezione, è fine a sé stessa e complica in maniera insostenibile la realizzazione del diritto materiale o l'accesso ai tribunali. L'eccesso di formalismo può risiedere sia nella regola di comportamento imposta dal diritto cantonale, sia nella sanzione che una violazione di tale regola implica (cfr. DTF 134 II 244 consid. 2.4.2, 132 I 249 consid. 5).

5.3. Il ricorrente sostiene che il progetto inerente all'ampliamento della scuola dell'infanzia rispondeva a tutti i criteri volti all'ottenimento del sussidio in parola e che " l'unica ragione per la quale lo stesso non è ritenuto sussidiabile da parte del DECS è unicamente da ricondurre al mancato inoltrato di un'istanza ai sensi di un Regolamento che si basa su articoli di una Legge ormai non più in vigore ". Contrariamente a quanto sostiene l'insorgente, il Consiglio di Stato non è incorso in un eccesso di formalismo applicando la norma transitoria adottata dal Gran Consiglio in concomitanza con l'abrogazione dell'art. 43 LSIE. La scelta effettuata dal Legislatore risponde a criteri di severità e di rigore, ma non per questo risulta priva di senso o di scopo. Come esposto in narrativa, l'abrogazione dell'art. 43 LSIE è stata voluta quale misura (assieme ad altre) di contenimento delle spese del Cantone (cfr. messaggio citato, pag. 9 e seg.). La norma transitoria è stata dal canto suo introdotta per attenuare le conseguenze derivanti dalla decisione del Gran Consiglio di sopprimere questo genere di sussidi a decorrere dal 1° gennaio 2014, garantendone comunque l'erogazione nei casi in cui le relative istanze erano già state accolte ed i progetti definitivi già inoltrati al DECS entro il 31 dicembre 2013. Ora, la censura di eccesso di formalismo è da respingere già solo perché l'applicazione del controverso disposto è giustificata da interessi pubblici preponderanti (contribuire al risanamento delle finanze cantonali). Ad ogni buon conto, la norma transitoria non fa che esplicitare un'ovvietà, vale a dire che l'art. 43 LSIE è rimasto in vigore fino al 31 dicembre 2013, con la logica conseguenza che eventuali domande di sussidio, per essere evase positivamente, avrebbero dovuto essere formulate per iscritto entro tale data e corredate dalla necessaria documentazione. Il rispetto di tale scadenza, prevista dalla legge, è senz'altro giustificato dall'interesse dello Stato di esaminare solo i progetti definitivi e già inoltrati al DECS entro il 31 dicembre 2013, ad esclusione di tutti gli altri, in un'ottica di possibilità di risparmio effettivo a decorrere dall'entrata in vigore dell'abrogazione dell'art. 43 LSIE. Se ad esempio la norma transitoria avesse previsto di mantenere in vigore l'art. 43 LSIE anche per tutti i progetti in corso, la modifica legislativa non avrebbe potuto esplicare effetti concreti ancora per un lungo periodo, implicando, di fatto, il riconoscimento di un aiuto statale per numerosi casi aperti ed andando così a vanificare lo scopo per il quale essa è stata introdotta. Nel caso in esame, il ricorrente non ha presentato una domanda formale di sussidio prima del 31 dicembre 2013, né in forma preliminare, né in forma definitiva. Dagli atti non risulta neppure che il municipio abbia inoltrato al DECS, entro tale termine, il progetto definitivo relativo all'intervento di ampliamento in discussione. Certo è che l'insorgente non può seriamente avvalersi del fatto di averglielo di fatto inoltrato, per il tramite della Sezione della logistica, atteso che, come detto, (anche) la semplice conoscenza da parte del DECS del progetto di edilizia scolastica non può evidentemente supplire alla

mancanza di una richiesta scritta di sussidio e del relativo progetto definitivo annesso. 6. In esito alle considerazioni che precedono, il ricorso va dunque respinto. La tassa di giustizia e le spese sono poste a carico del comune ricorrente avendo esso agito per tutelare i suoi interessi pecuniari (art. 47 cpv. 1 e 6 LPAm). Per questi motivi, dichiara e pronuncia: 1. Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto. 2. La tassa di giustizia e le spese di fr. 1'500.- sono poste a carico del ricorrente. 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 Il
presidente
La vicecancelliera

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