



Corte II
B-1341/2019

Sentenza del 6 aprile 2021

Composizione

Giudici Pietro Angeli-Busi (presidente del collegio),
Jean-Luc Baechler, Christian Winiger,
cancelliere Corrado Bergomi.

Parti

Associazione X. _____,
ricorrente,

contro

Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS,
autorità inferiore.

Oggetto

Aiuti finanziari per la custodia di bambini
complementare alla famiglia.

Fatti:**A.**

La Federazione Y._____ comprende le (...) associazioni che si trovano (a ...).

B.

L'Associazione X._____ (di seguito: ricorrente), iscritta dal (...) nel registro di commercio, ha come scopo (...). La ricorrente offre diverse possibilità di collocamento (...).

C.

Per le strutture di custodia parascolastiche denominate "A" a (luogo), "B" a (luogo), "C" a (luogo), "D" a (luogo), nonché "E" a (luogo), la ricorrente ha beneficiato in passato di aiuti finanziari federali (...).

D.

Il 20 agosto 2017 la ricorrente ha inoltrato presso l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS (di seguito: autorità inferiore) una richiesta volta alla concessione di aiuti finanziari per l'istituzione della struttura di custodia parascolastica "F" a (luogo).

Nella relativa domanda, la ricorrente ha indicato, tra l'altro, che a (luogo) esisteva già un servizio mensa collegato alla struttura "A" di (luogo) e che a partire dal 28 agosto 2017 questo servizio mensa sarebbe stato assorbito dalla nuova struttura (...).

E.

Con decisione del 18 febbraio 2019 l'autorità inferiore ha respinto la richiesta di aiuti finanziari della ricorrente in riferimento alla struttura indicata per mancato soddisfacimento delle condizioni di diritto.

In primo luogo, l'autorità inferiore ha stabilito in base agli atti che la struttura "A" a (...) gestiva anche una sede decentralizzata a (...) e che la mensa nel comune (...) faceva quindi parte dell'offerta disponibile alla struttura A, traendone la conclusione che la richiesta concerne l'ampliamento di un'offerta complessiva esistente (A/F) e non l'apertura di una nuova struttura.

In secondo luogo, l'autorità inferiore ha rilevato che l'offerta complessiva della struttura parascolastica A/F è aumentata da 25 posti al mattino, 55 posti a mezzogiorno e 25 posti al pomeriggio a 50 posti al mattino, 85 a mezzogiorno e 50 posti al pomeriggio. In seguito, ha addotto, in base ai dati sull'occupazione forniti dalla ricorrente, che i posti disponibili prima

dell'ampliamento dell'offerta in media non sono occupati e che nel secondo anno successivo all'ampliamento dell'offerta sono occupati complessivamente in media solo 12 posti al mattino, 50 a mezzogiorno e 20 al pomeriggio. Sulla scorta di questi rilevamenti, l'autorità inferiore nega la sussistenza del bisogno per un aumento del numero dei posti di almeno un terzo e di conseguenza anche l'esistenza di un aumento significativo dell'offerta.

F.

Con ricorso del 18 marzo 2019 la ricorrente ha impugnato la predetta decisione dell'autorità inferiore del 18 febbraio 2019 dinanzi al Tribunale amministrativo federale, domandando l'accoglimento del gravame e la concessione dell'aiuto finanziario richiesto.

In sostanza, la ricorrente contesta a più riprese l'apprezzamento operato dall'autorità inferiore. Prima di tutto, quest'ultima avrebbe considerato ingiustamente la domanda di aiuti finanziari in relazione all'ampliamento di una struttura esistente e non in vista dell'apertura di una nuova struttura. Per giunta, l'autorità inferiore avrebbe ritenuto a torto l'assenza di un aumento significativo dell'offerta, indipendentemente dal fatto di considerare le sedi di A e F nel loro insieme o separatamente. Infine, l'autorità inferiore non sarebbe nemmeno competente per eseguire l'analisi del bisogno che spetterebbe invece esclusivamente al Cantone.

G.

Chiamata ad esprimersi, con risposta del 6 giugno 2019 l'autorità inferiore, oltre a produrre l'incarto originale, chiede di respingere il ricorso, contestando integralmente le argomentazioni della ricorrente.

H.

La ricorrente non ha depositato alcuna replica nel termine che gli era stato assegnato a tale scopo mediante l'ordinanza dell'11 giugno 2019.

I.

Ulteriori fatti ed argomenti addotti dalle parti nella documentazione scritta verranno ripresi nei considerandi qualora risultino decisivi per l'esito della vertenza.

Diritto:

1. Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio e liberamente l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti (DTAF 2007/16 consid. 1).

1.1 Su riserva delle eccezioni - non realizzate nel caso di specie - previste dall'art. 32 della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), questo Tribunale, in virtù dell'art. 31 LTAF, giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF. In particolare, le decisioni rese dall'UFAS nell'ambito delle domande di aiuti finanziari possono essere impugnate dinanzi a questo Tribunale conformemente all'art. 33 lett. d LTAF in combinato disposto con l'art. 7 cpv. 1 e 3 della legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (LACust, RS 861). È dunque data la competenza dello scrivente Tribunale a giudicare il presente ricorso.

1.2 La ricorrente ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore e in qualità di richiedente e destinataria è particolarmente toccata dalla decisione impugnata e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA in combinato disposto con l'art. 37 LTAF). Le disposizioni relative al termine per presentare ricorso, alla forma e al contenuto dell'atto di ricorso sono ossequiate (art. 50 cpv. 1 e art. 52 cpv. 1 PA), come risultano parimenti adempiuti gli ulteriori presupposti processuali (art. 44 segg. e art. 63 cpv. 4 PA).

1.3 Pertanto dev'essere riconosciuta l'ammissibilità del ricorso.

2.

2.1 In assenza di disposizioni contrarie nella LACust la procedura per la concessione degli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia è regolata dall'art. 35 cpv. 1 della legge del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi, LSu, RS 616.1). Conformemente a detta norma, la protezione giuridica è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale. Non è prevista alcuna eccezione (cfr. sentenze del TAF B-6685/2018 del 28 luglio 2020 consid. 2.1, B-5932/2018 del 18 marzo 2019 consid. 2.1, B-3091/2016 dell'8 febbraio 2018 consid. 2 e B-3819/2017 del 3 maggio 2018 consid. 2.1).

2.2 Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incom-

pleto di fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 lett. b PA), nonché l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA). Il Tribunale applica il diritto d'ufficio e non è vincolato in nessun caso dai motivi del ricorso (art. 62 cpv. 4 PA).

2.3 In linea di principio, lo scrivente Tribunale dispone di un pieno potere d'esame (cfr. sentenze del TAF B-6685/2018 consid. 2.3, B-5932/2018 consid. 2.3, B-6282/2016 del 26 settembre 2018 consid. 2.1, B-3091/2016 consid. 2). Per prassi costante, esso si impone tuttavia un certo riserbo nei casi in cui la legge attribuisce al Consiglio federale – in qualità di promulgatore di ordinanze di esecuzione – ed all'UFAS – in qualità di autorità specialistica – un potere d'apprezzamento per decidere nel singolo caso, soprattutto quando, come nella presente fattispecie, si tratta di sussidi al cui ottenimento la legislazione non conferisce alcun diritto (*“nei limiti dei crediti stanziati”*, cfr. art. 1 cpv. 1 e art. 4 cpv. 3 LACust) e le autorità hanno in parte il compito di definire i criteri comuni e uniformi per la loro concessione (cfr. sentenze del TAF B-6685/2018 consid. 2.3, B-5932/2018 consid. 2.3, B-198/2018 del 30 gennaio 2019 consid. 2, B-6282/2016 consid. 2.1 seg. e 3.2, con ulteriori riferimenti).

2.4 Tuttavia, nella misura in cui siano contestate l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni legali o vengano fatti valere vizi procedurali, lo scrivente Tribunale esamina le censure sollevate con piena cognizione (cfr. sentenze del TAF B-6685/2018 consid. 2.3, B-5932/2018 consid. 2.3 seg., B-198/2018 consid. 2, con ulteriori riferimenti).

3.

3.1 Con effetto dal 1° luglio 2018, la legge federale del 4 ottobre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia è stata modificata, diventando la LACust (RU 2018 2247, FF 2016 5753). Un'ulteriore modifica è entrata in vigore il 1° febbraio 2019 (RU 2019 249). In tale occasione la gran parte delle disposizioni specifiche applicabili non ha subito modifiche.

3.2 Sempre con effetto dal 1° luglio 2018 l'ordinanza del 9 dicembre 2002 sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia (RU 2003 258, 2011 189, 2015 25, di seguito la vecchia ordinanza) è stata sostituita dall'omonima ordinanza del 25 aprile 2018 (OACust, RS 861.1). Le ulteriori modifiche del 7 dicembre 2018 sono entrate in vigore il 1° febbraio 2019 (RU 2019 339).

3.3 Secondo l'art. 36 LSu le domande di aiuti finanziari o di indennità sono giudicate: (a.) secondo il diritto vigente al momento della presentazione, se la prestazione è decisa prima dell'adempimento del compito, (b.) secondo il diritto vigente all'inizio dell'adempimento del compito, se la prestazione è assegnata dopo. Nella presente fattispecie trova applicazione l'art. 36 lett. b LSu. Nella misura in cui la ricorrente ha inoltrato la rispettiva domanda di aiuti finanziari il 20 agosto 2017, la presente fattispecie risulta essersi avverata allorquando erano ancora in vigore la vecchia legge e la rispettiva ordinanza, per cui restano applicabili le disposizioni corrispondenti nelle versioni in vigore fino al 1° luglio 2018 (cfr. sentenze del TAF B-6685/2018 consid. 3.2, B-5932/2018 consid. 3, B-7188/2018 del 30 agosto 2019 consid. 3.1 seg.). Le norme in vigore dal 1° febbraio 2019 della LACust e OACust (RU 2019 249 e 2019 339) non sono per il momento applicabili alla fattispecie. Come si avrà modo di vedere per quanto attiene alle norme rilevanti nel caso in disamina, non sussistono differenze di particolare rilievo tra il vecchio e il nuovo diritto.

4.

4.1 La Confederazione concede, nei limiti dei crediti stanziati, aiuti finanziari per l'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia complementare alla famiglia allo scopo di aiutare i genitori a conciliare meglio famiglia e lavoro o formazione (art. 1 cpv. 1 vLACust; cfr. anche art. 1 cpv. 2 LACust). Gli aiuti finanziari possono essere concessi tra l'altro alle strutture di custodia parascolastiche di bambini fino alla fine della scolarità obbligatoria (art. 2 cpv. 1 lett. b vLACust e LACust). Gli aiuti finanziari sono destinati prioritariamente alle nuove strutture, ma possono essere concessi anche alle strutture esistenti che aumentano la loro offerta in maniera significativa (art. 2 cpv. 2 vLACust e LACust).

4.2 Le condizioni per la concessione degli aiuti finanziari sono disciplinate all'art. 3 LACust e vLACust. Gli aiuti finanziari possono essere concessi alle strutture di custodia collettiva diurna e di custodia parascolastica: (a.) che sono gestite da persone fisiche, Cantoni, Comuni o da altre persone giuridiche, (b.) il cui finanziamento a lungo termine sembra garantito per sei anni al minimo e (c.) che rispondono a esigenze qualitative cantonali (art. 3 cpv. 1 LACust e vLACust).

4.3 Le norme di cui agli artt. 2 e 3 LACust (vLACust) sono cosiddette disposizioni potestative ("*Kann*"-Bestimmungen). Come già stabilito al consid. 2.3, nel caso di aiuti finanziari non si tratta di sussidi a cui il richiedente ha diritto ("*Anspruchssubventionen*"). La decisione sulla concessione degli

aiuti finanziari ad una struttura di custodia collettiva diurna o di custodia parascolastica che adempie alle condizioni secondo l'art. 3 LACust è invece rimessa all'apprezzamento dell'autorità ("*Ermessenssubventionen*", cfr. sentenze del TAF B-6685/2018 consid. 4.3, B-5932/2018 consid. 4.3, B-3091/2016 consid. 2, B-3819/2017 del 3 maggio 2018 consid. 3.3; sentenza del TF 2A.95/2004 del 18 febbraio 2004 consid. 2.4). L'autorità preposta per l'erogazione degli aiuti finanziari è tenuta tuttavia ad esercitare il proprio apprezzamento in maniera corretta, ossia in conformità con la costituzione e le leggi applicabili, nonché a rivolgere particolarmente la sua attenzione al senso e allo scopo dell'ordinamento giuridico (cfr. sentenze del TAF B-5932/2018 consid. 4.3, B-1311/2017 dell'11 luglio 2018 consid. 3.2, B-3819/2017 consid. 3.3; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8^a ed. 2020, n. 409 segg.; TSCHANEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4^a ed. 2014, § 26 n. 11).

4.4 Sono considerate strutture di custodia parascolastiche le istituzioni che custodiscono bambini in età scolastica al di fuori delle ore di insegnamento (art. 7 cpv. 1 OACust, art. 5 cpv. 1 vOACust). Possono ricevere aiuti finanziari le strutture di custodia parascolastiche che: (a.) dispongono di almeno 10 posti; (b.) sono aperte almeno 4 giorni alla settimana e 36 settimane scolastiche all'anno; e (c.) custodiscono i bambini durante blocchi orari di almeno 1 ora al mattino, almeno 2 ore o per tutta la pausa a mezzogiorno (pasto incluso) o almeno 2 ore al pomeriggio (art. 5 cpv. 2 vOACust). Come già menzionato, se gli aiuti finanziari sono certo destinati in modo prioritario alle nuove strutture, essi possono ugualmente essere concessi alle strutture esistenti che aumentano la loro offerta in modo significativo. Per le strutture di custodia parascolastiche per aumento significativo dell'offerta si intende: (a.) un aumento di almeno un terzo del numero dei posti, ma al minimo di 10 posti; o (b.) un'estensione delle ore di apertura mediante l'aumento di un terzo del numero di blocchi orari, ma al minimo di 50 blocchi orari all'anno (art. 5 cpv. 3 vOACust; cfr. anche art. 7 cpv. 3 OACust).

4.5 Secondo l'art. 7 cpv. 1 vOACust, gli aiuti finanziari alle strutture di custodia parascolastiche sono erogati sotto forma di contributi forfettari. Per le strutture esistenti che aumentano significativamente la loro offerta, solo i nuovi posti e i blocchi orari di custodia supplementari sono determinanti. I contributi forfettari sono calcolati conformemente all'allegato 2 della vecchia ordinanza (art. 7 cpv. 2 vOACust). Gli aiuti finanziari sono erogati come segue: (a.) per i posti occupati, l'intero contributo forfettario durante 2 anni e il 50 per cento di detto contributo durante il terzo anno; (b.) per i posti non occupati, il 50 per cento del contributo forfettario durante il primo anno (art. 7 cpv. 3 vOACust).

4.6 Giusta l'art. 6 cpv. 1 vLACust/LACust le domande di aiuti finanziari devono essere presentate all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). Le strutture di custodia collettiva diurna e di custodia parascolastica devono presentare la loro domanda prima dell'apertura della struttura o dell'aumento dell'offerta (art. 6 cpv. 2 vLACust/LACust). La domanda di aiuti finanziari deve essere corredata in particolare di una descrizione dettagliata del progetto da sostenere, segnatamente le informazioni sullo scopo e il bisogno, nonché tutte le indicazioni necessarie sulle persone che partecipano al progetto (art. 10 cpv. 1 lett. a vOACust, art. 12 cpv. 1 lett. a e b OACust).

4.7 In conformità con l'art. 7 cpv. 1 vLACust/LACust, l'UFAS statuisce, con decisione formale, sulle domande presentate dalle strutture di custodia collettiva diurna, dalle strutture di custodia parascolastica e dalle strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne; consulta preliminarmente l'autorità cantonale competente.

5.

5.1

5.1.1 La ricorrente è del parere che "F" a (luogo) sia una nuova struttura ai sensi dell'art. 2 cpv. 2 LACust, in quanto il servizio si sarebbe insediato in un nuovo stabile e l'offerta parascolastica si estenderebbe su tutto l'arco dell'anno. Specifica che in un primo tempo era presente soltanto un servizio mensa con 40 posti unicamente durante l'anno scolastico, mentre oggi il servizio sarebbe stato ampliato con 25 posti al mattino, 45 a mezzogiorno (25 durante le vacanze scolastiche) e 25 al pomeriggio.

Nell'evenienza in cui "F" sia visto come un ampliamento di una struttura esistente o anche nella denegata ipotesi che l'autorità inferiore possa considerare "A" e "F" nel loro insieme, la ricorrente sostiene che l'ampliamento dell'offerta soddisfa comunque le premesse per ammettere un aumento significativo.

Infine, la ricorrente contesta la competenza dell'autorità inferiore a statuire sul bisogno dell'offerta, compito che in base all'art. 13 OACust spetterebbe unicamente al Cantone che del resto ha rilasciato alla ricorrente la rispettiva autorizzazione d'esercizio. A mente della ricorrente, le basi giuridiche non fanno dipendere il versamento degli aiuti finanziari dall'effettiva occupazione dei posti, tant'è che non vi sarebbe nemmeno la possibilità di chiederne la restituzione.

5.1.2 L'autorità inferiore ribadisce, rinviando al modulo della richiesta compilato dalla ricorrente, che nella fattispecie si tratta di un ampliamento dell'offerta esistente e non dell'apertura di una nuova struttura, insistendo sulla correttezza del suo apprezzamento della situazione nella decisione impugnata.

A detta dell'autorità inferiore, la valutazione del bisogno è una questione di sua competenza ed è avvenuta correttamente nel caso di specie. Del resto, la ricorrente non farebbe valere che le cifre da lei fornite, necessarie per eseguire la valutazione del bisogno, siano errate o siano state interpretate in modo errato.

5.2 Dapprima lo scrivente Tribunale si china sulla questione di sapere se la domanda di aiuti finanziari sia riferita all'apertura di una nuova struttura o invece da considerare come un ampliamento dell'offerta esistente.

5.2.1 La LACust/vLACust non descrive più da vicino cosa si intende per nuova struttura ai sensi dell'art. 2 cpv. 2 LACust/vLACust. Nemmeno dai lavori preparatori relativi alla LACust/vLACust (Iniziativa parlamentare, Finanziamento iniziale per l'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia complementare alla famiglia: rapporto del 22 febbraio 2002 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale [FF 2002 3765 segg.], parere del Consiglio federale del 27 marzo 2002 [FF 2002 3808 segg.]) emerge alcun indizio sul modo di interpretare l'art. 2 cpv. 2 LACust/vLACust (cfr. sentenze del TAF B-3567/2016 del 7 settembre 2018 consid. 5.2.1 con ulteriori riferimenti e B-2221/2016 del 1° novembre 2017 consid. 4.3). Lo scrivente Tribunale ha già avuto modo di ritenere che l'obiettivo perseguito dalla legislazione federale consiste nell'aumentare il numero dei posti di custodia, atteso che il programma d'impulso è inteso a favorire l'istituzione di detti posti di custodia e che le strutture devono poter perdurare anche al termine dell'aiuto federale (cfr. sentenze del TAF B-3567/2016 consid. 5.2.1 con ulteriori riferimenti e C-3778/2010 del 4 luglio 2012 consid. 4.1).

5.2.2 Come già accennato, la custodia in ambito parascolastico comprende bambini in età scolastica al di fuori delle ore di insegnamento (art. 7 cpv. 1 OACust, art. 5 cpv. 1 vOACust). Indicazioni più precise quanto alla nozione di custodia parascolastica non risultano dai rispettivi disposti. Conformemente al rapporto del 22 febbraio 2002 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale la custodia parascolastica è più flessibile. Gli scolari frequentano le attività parascolastiche in funzione dei bisogni delle famiglie, senza l'obbligo di partecipazione. Le

mense e i doposcuola offrono invece una possibilità di custodia parziale, utile soprattutto ai genitori che esercitano un'attività professionale a tempo parziale (FF 2002 3773).

5.2.3 L'art. 5 cpv. 4 OACust/vOACust stabilisce, servendosi di una formulazione negativa, che una struttura di custodia parascolastica esistente che continua a essere gestita da un nuovo organismo responsabile o viene riaperta, non è considerata una nuova struttura. Secondo l'avviso dello scrivente Tribunale, la disposizione appena menzionata vuole, da un lato, garantire che l'istituzione di nuove strutture possa approfittare principalmente dell'aiuto finanziario della Confederazione per aumentare nel complesso i posti di custodia e, d'altro lato, impedire che si possa di fatto beneficiare degli aiuti finanziari a più riprese e oltre la durata massima di tre anni prevista dalla legge (cfr. sentenze del TAF B-3567/2016 consid. 5.2.3 con ulteriori riferimenti e C-3778/2010 consid. 4.1). Il Tribunale ha giudicato che l'art. 5 cpv. 4 della vecchia ordinanza nelle versioni in vigore dal 1° gennaio 2003 al 31 gennaio 2011 e dal 1° febbraio 2011 fino al 30 giugno 2018 è conforme alla legge, non facendo altro che chiarire lo scopo del legislatore (cfr. sentenze del TAF B-3567/2016 consid. 5.2.3 con ulteriori riferimenti e C-3778/2010 consid. 4.1). Nel concetto di continuazione della gestione ai sensi dell'ordinanza qui applicabile ricadono le strutture che si riallacciano più o meno senza interruzione a stabilimenti già esistenti, segnatamente attraverso una fusione o una vendita oppure che si basano su elementi essenziali dell'istituzione precedente (ad esempio l'infrastruttura, il personale impiegato e gli organi dirigenti; cfr. sentenze del TAF B-3567/2016 consid. 5.2.4 con ulteriori riferimenti e C-3778/2010 consid. 4.1). Di contro, il Tribunale ha considerato che non si tratta di una ripresa o di una riapertura se una struttura cessa la sua attività e altre persone o collettività ne approfittano per creare la loro propria struttura di custodia indipendente da quella precedente (cfr. sentenze del TAF B-3567/2016 consid. 5.2.6 con ulteriori riferimenti e C-3778/2010 consid. 4.1). In un altro caso, il Tribunale ha ritenuto che la ripresa del servizio mensa, proposto precedentemente da una struttura che aveva cessato l'attività, da parte di un altro istituto non poteva essere interpretata nel senso dell'istituzione di una nuova struttura (cfr. sentenza del TAF B-3567/2016 consid. 5.3.1 segg.).

5.2.4 Nella domanda del 20 agosto 2017 la ricorrente ha spiegato che, prima di allora, nella sede di (...) esisteva, solo durante il periodo scolastico, un servizio mensa legato alla struttura di custodia parascolastica "A" di (luogo), precisando che a partire dal 28 agosto 2017 il servizio mensa sarebbe stato assorbito dal nuovo centro extrascolastico (F), d'ora in avanti

aperto mattina, mezzogiorno e pomeriggio e durante tutte le vacanze scolastiche. Dall'autorizzazione di esercizio rilasciata il 26 settembre 2013 dalla Divisione dell'azione sociale e delle famiglie del Dipartimento della sanità e della socialità della Repubblica e Cantone Ticino (di seguito: la Divisione), nonché dal rapporto della visita del 5 giugno 2015, entrambi versati agli atti dell'autorità inferiore, risulta che la struttura denominata "F" poteva accogliere fino a 25 bambini nella sede di (...) con una deroga fino a +30 per il servizio mensa a (nel comune di F). Ciò è confermato dalla ricorrente nella sua e-mail all'autorità inferiore del 24 gennaio 2019.

Tutte queste circostanze di fatto permettono di accertare che "A" di (luogo) gestiva anche una sede decentralizzata a (...) per i pasti di mezzogiorno. Il servizio mensa di (...) era dunque parte integrante dell'offerta esistente a (... per la struttura A) e non rappresentava un'offerta distinta e separata. Per questo motivo non vi è nulla da eccepire se l'autorità inferiore è giunta alla conclusione che la domanda della ricorrente vada trattata come un ampliamento dell'offerta complessiva esistente e non concerna una nuova struttura.

5.3 In secondo luogo occorre determinare se la ricorrente ha aumentato la propria offerta in misura significativa ai sensi dell'art. 2 cpv. 2 LACust (vLA-Cust) in combinato disposto con l'art. 5 cpv. 3 vOACust.

5.3.1 Innanzitutto vale la pena sottolineare che nella misura in cui l'autorità inferiore nega la sussistenza del bisogno giuridicamente rilevante, traendone la conseguenza dell'inesistenza di un aumento significativo dell'offerta, ella misconosce che nell'ambito dell'ampliamento di un'offerta la relativa domanda viene trattata sulla base di un esame che si suddivide in due fasi separate. La prima si occupa di accertare la significatività dell'aumento dell'offerta. Nell'affermativa, si passa successivamente alla seconda fase mediante la quale si stabilisce l'esistenza o meno delle condizioni relative al bisogno per tale aumento (cfr. sentenze del TAF B-6685/2018 consid. 5.3.2.2 e B-5932/2018 consid. 5.3.2 seg. con ulteriori rinvii).

5.3.2 La ricorrente ha inoltrato la sua domanda di aiuti finanziari per "F" prima che la Divisione le rilasciasse, in data 24 agosto 2017, l'autorizzazione per ospitare un massimo di 25 ospiti e, in data 15 ottobre 2018, l'autorizzazione per ospitare un massimo di 25 ospiti al mattino e pomeriggio e 30 ospiti a mezzogiorno. Quanto a "A", secondo le rispettive decisioni della Divisione del 5 ottobre 2017 e del 17 maggio 2018 questa struttura era autorizzata ad accogliere un massimo di 25 posti.

Per l'offerta esistente prima dell'ampliamento occorre quindi fondarsi sull'autorizzazione d'esercizio per "A" emanata dalla Divisione il 26 settembre 2013, secondo la quale esisteva un servizio parascolastico con 25 posti al mattino, mezzogiorno e pomeriggio con una deroga di 30 posti a mezzogiorno per il servizio mensa di (...), vale a dire 25 posti al mattino, 55 a mezzogiorno e 25 al pomeriggio. Con l'ampliamento auspicato con "F" l'offerta passa a 50 posti la mattina, 80-85 a mezzogiorno e 50 al pomeriggio, come del resto rilevato a giusto titolo dall'autorità inferiore. Superando di almeno un terzo il numero dei posti precedentemente esistenti ed essendo anche maggiore ad un minimo di 10 posti, l'aumento dell'offerta non può altro che essere considerato significativo ai sensi dell'art. 5 cpv. 3 vOACust (cfr. anche art. 7 cpv. 3 OACust).

5.4 Infine occorre esaminare se per l'aumento significativo dell'offerta esiste un bisogno rilevante dal punto di vista giuridico.

5.4.1 La nozione di bisogno non è definita più da vicino nella LACust e/o nella relativa ordinanza. L'art. 10 cpv. 1 lett. a della vecchia ordinanza (rispettivamente l'art. 12 cpv. 1 lett. a OACust) si limita a prevedere che la domanda di aiuti finanziari deve essere corredata di una descrizione dettagliata del progetto da sostenere, segnatamente le informazioni sullo scopo e il bisogno, nonché tutte le indicazioni necessarie sulle persone che partecipano al progetto. Dal canto suo, l'art. 11 cpv. 2 lett. b della vecchia ordinanza (rispettivamente l'art. 13 cpv. 1 lett. b OACust) dispone che l'Ufficio sottopone per parere la domanda di aiuto finanziario all'autorità competente del Cantone nel quale la custodia deve essere offerta o il provvedimento eseguito. L'autorità cantonale deve in particolare esprimersi sulla questione se, dal suo punto di vista, il progetto corrisponde ad un bisogno. L'avvalersi della nozione di bisogno è reso necessario dallo scopo stesso della legge federale. Sarebbe contrario al disegno espresso dal legislatore concedere degli aiuti finanziari a delle strutture di custodia che non hanno ragione d'essere o promuovere la creazione di posti di custodia che non saranno occupati (cfr. sentenze del TAF B-198/2018 consid. 10.1 e B-6282/2016 consid. 5.3.1 con ulteriori riferimenti). Dal rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 22 febbraio 2002 risulta che l'autorità inferiore per esaminare se un progetto ha buone possibilità di essere finanziato a lungo termine può chiedere un'analisi del bisogno dei posti di custodia (FF 2002 3765, 3778). Da detto rapporto emerge parimenti che il progetto di legge proposto vuole essere un vero e proprio programma d'impulso per l'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia. La realizzazione di molti posti di custodia da sola

non basta. I posti istituiti devono in particolare essere duraturi e perdurare anche una volta che l'aiuto federale è terminato (FF 2002 3765, 3775 seg.).

5.4.2 La prova del bisogno configura una condizione indispensabile all'ottenimento dell'aiuto finanziario per la custodia di bambini complementare alla famiglia (cfr. sentenze del TAF B-6685/2018 consid. 5.4.2 e B-5932/2018 consid. 5.4.3, B-198/2018 consid. 10.1 e B-6282/2016 consid. 5.3.1 con ulteriori riferimenti). La prova del bisogno avviene a monte, al momento dell'inoltro della richiesta, e contribuisce a stabilire se una struttura può vedersi assegnare un aiuto finanziario e, se sì, per quanti posti (cfr. sentenze del TAF B-6685/2018 consid. 5.4.2, B-198/2018 consid. 10.1 e B-6282/2016 consid. 5.3.1 con ulteriori riferimenti). In principio, l'accertamento del bisogno da parte dell'autorità inferiore non può risultare da un calcolo esatto, ma piuttosto da una valutazione adeguata delle circostanze particolari del singolo caso. In tale contesto l'autorità inferiore dispone di un importante margine di apprezzamento ch'ella deve esercitare in maniera conforme alla costituzione e alla legge (cfr. sentenze del TAF B-6685/2018 consid. 5.4.2, B-5932/2018 consid. 5.4.3 e B-198/2018 consid. 10.1 con ulteriori riferimenti).

5.4.3 Lo scrivente Tribunale ha già avuto modo di ritenere che l'occupazione effettiva della struttura nel senso dei posti effettivamente occupati può essere un elemento determinante per calcolare il bisogno (cfr. sentenza del TAF B-6282/2016 consid. 5.3.2 con ulteriori riferimenti). Per contro, il numero totale dei bambini iscritti, il numero dei posti offerti, la superficie dei locali oppure il personale impiegato all'interno della struttura non costituiscono dei criteri validi per valutare il bisogno (cfr. sentenza del TAF B-6282/2016 consid. 5.3.2 con ulteriori riferimenti). Il Tribunale rammenta in effetti che l'offerta non può servire a determinare la domanda (idem; cfr. sentenza del TAF C-6288/2008 del 15 giugno 2009 consid. 5.3).

5.4.4 È nella natura delle cose che il momento del giudizio sulla domanda di aiuti finanziari è rilevante per la questione di sapere se per la valutazione del bisogno ci si può basare soltanto su indizi, in particolare su liste delle presenze e sui contratti con i genitori, oppure se ci si può fondare già su cifre più attendibili in base all'occupazione effettiva dell'offerta ampliata (cfr. sentenze del TAF B-5932/2018 consid. 5.4.4 e B-3091/2016 consid. 4.5). Se al momento della decisione sulla richiesta di aiuti finanziari sussistono già dei dati numerici sull'occupazione effettiva dopo l'ampliamento dell'offerta, allora essi sono suscettibili di riflettere il bisogno relativo a quel periodo in maniera più credibile di quanto possano farlo le precedenti valutazioni in base alla lista delle presenze e ai contratti con i genitori (idem).

Dopo l'ampliamento di un'offerta già esistente il numero effettivo dei posti occupati corrisponderà tendenzialmente di più al bisogno esistente rispetto al caso della creazione di una nuova struttura, per cui l'ulteriore bisogno può essere valutato in maniera più prudente (idem).

5.4.5 Nel caso di specie, al fine di valutare il bisogno l'autorità inferiore si è fondata principalmente sulle liste di controllo delle presenze effettive per il periodo "gennaio-settembre 2018" (F) e per il periodo "luglio-settembre 2018" (A) fornite dalla ricorrente con invio del 27 settembre 2018 e pervenute il 1° ottobre successivo all'autorità inferiore (incarto UFAS; decisione impugnata pag. 2). In base a questi dati l'autorità inferiore ha avuto giusta ragione di ritenere che i posti disponibili nella struttura A/F prima dell'ampliamento dell'offerta a partire dal 28 agosto 2017 non erano in media occupati. Lo scrivente Tribunale ha avuto modo di verificare che i rilevamenti effettuati dall'autorità inferiore secondo cui sono occupati complessivamente in media 25 posti la mattina, 50 a mezzogiorno e 20 il pomeriggio, corrispondono al vero e che per giungere a questo risultato sono stati messi a confronto i dati dell'occupazione delle strutture di (...) e (...) relativi alla settimana scolastica del 29 settembre 2019. Non solo alla luce di queste risultanze, ma anche da quelle che si possono evincere mettendo a confronto i dati complessivi sull'occupazione per la struttura A dopo l'ampliamento dell'offerta con quelli di F per il periodo "gennaio-settembre 2018", l'autorità inferiore poteva concludere, a giusto titolo, che i posti offerti non erano sfruttati completamente e che non sono date le premesse per affermare la sussistenza di un bisogno per un aumento significativo dell'offerta.

5.4.6 La ricorrente non contesta in sé né i dati sull'occupazione da lei forniti e nemmeno il calcolo dell'autorità inferiore per dimostrare che non era dato il bisogno per un aumento significativo dell'offerta. Non avendo inoltre prodotto nuovi ulteriori dati in questa sede malgrado le sia stata data l'occasione di farlo, non sono dunque ravvisabili indizi suscettibili di mettere in dubbio la correttezza della valutazione operata dall'autorità inferiore (cfr. sentenze del TAF B-6685/2018 consid. 5.4.6, B-5932/2018 consid. 5.4.5 e B-1311/2017 consid. 5.6.1 con ulteriori riferimenti).

5.4.7 Le censure della ricorrente non sono pertinenti e non consentono di giungere ad un esito diverso da quello ammesso dall'autorità inferiore.

Invano, la ricorrente sostiene che l'analisi del bisogno sia di esclusiva competenza del Cantone e non dell'autorità inferiore. Invero, l'art. 7 cpv. 1 vLA-

Cust/LACust costituisce una base legale sufficiente per ammettere la competenza dell'autorità inferiore a statuire sulle richieste di aiuti finanziari mediante decisione formale dietro previa consultazione del Cantone. Di contro, l'art. 11 vOACust (art. 13 OACust), richiamato dalla ricorrente, precisa unicamente su quali questioni debba esprimersi il Cantone, senza in alcun modo affidare a quest'ultimo una qualsivoglia competenza decisionale in materia (cfr. supra consid. 5.4.1). Dal momento che la domanda di aiuti finanziari deve essere corredata, tra le altre cose, di una descrizione dettagliata del progetto da sostenere, segnatamente delle informazioni sullo scopo e il bisogno (art. 10 cpv. 1 lett. a vOACust), è ovvio che la valutazione sulla dimostrazione del bisogno quale condizione per l'erogazione del sussidio compete unicamente all'autorità inferiore.

Non giova nemmeno alla ricorrente il fatto che l'autorità cantonale le abbia rilasciato l'autorizzazione d'esercizio per "F", in quanto la presente controversia va esaminata unicamente alla luce della legislazione federale (cfr. sentenza del TAF B-6282/2016 consid. 5.4.3 con ulteriori riferimenti).

Conformemente alla prassi, non ci si può semplicemente basare sul solo numero dei nuovi posti creati per stabilire il bisogno dell'aumento dell'offerta (cfr. sentenze del TAF B-5932/2018 consid. 5.4.9 e B-1311/2017 consid. 5.3 con ulteriori riferimenti). La posizione presumibilmente opposta della ricorrente misconosce che la promozione di (nuovi) posti di custodia che non verranno verosimilmente occupati non corrisponde alla volontà inequivocabile del legislatore (cfr. supra consid. 5.4.1). Contrariamente a quanto rilevato dalla ricorrente, riguardo alle modalità per il versamento e alla restituzione degli aiuti finanziari sono per principio applicabili le disposizioni della sezione 3 LSu.

5.5 In conclusione, la decisione impugnata non viola il diritto federale e non appare nemmeno inadeguata. L'autorità inferiore non è né incorsa in un eccesso o abuso del suo potere d'apprezzamento, né ha accertato in modo inesatto o incompleto i fatti giuridicamente rilevanti. Pertanto, detta decisione deve essere confermata e il ricorso va respinto.

6.

Le spese processuali seguono la soccombenza (art. 63 cpv. 1 PA e art. 1 cpv. 1 del Regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]) e vanno quindi poste a carico della ricorrente. Esse vengono fissate in fr. 6'000.– e computate con l'anticipo di pari importo già versato. In virtù dell'art. 63 cpv. 2 PA, nessuna spesa processuale è messa

a carico dell'autorità inferiore. Alla stessa stregua, alla ricorrente non va assegnata un'indennità per ripetibili e lo stesso vale per l'autorità inferiore (art. 64 cpv. 1 PA in relazione con l'art. 7 cpv. 1, 2 e 3 TS-TAF).

7.

Giusta l'art. 83 lett. k della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF, RS 173.110) il ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale è inammissibile contro le decisioni concernenti i sussidi al cui ottenimento la legislazione non conferisce alcun diritto. Gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia ricadono in questa categoria (cfr. supra consid. 2.3 e 4.3). La presente sentenza è quindi definitiva.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di fr. 6'000.– sono poste a carico della ricorrente e computate con l'anticipo di pari importo già versato.

3.

Non si assegnano indennità a titolo di spese ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrente (raccomandata; allegati: atti di ritorno);
- autorità inferiore (raccomandata; allegato: incarto).

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Pietro Angeli-Busi

Corrado Bergomi

Data di spedizione: 8 aprile 2021