

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Corte III
C-10/2006

{T 0/2}

Sentenza del 14 maggio 2007

Composizione: Giudici Francesco Parrino, Eduard Achermann e Michael Peterli; Cancelliere Dario Croci Torti.

Associazione X. _____, via Ceresio 2, 6900 Massagno, ricorrente,

contro

Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), Effingerstrasse 20, 3003 Berna, Autorità inferiore

concernente le decisioni del 27 ottobre e 4 novembre 2005 in materia d'aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia

Ritenuto in fatto:

- A. L'Associazione X._____, con sede a Massagno, ha per scopo la conduzione di un asilo nido per l'infanzia, la custodia diurna, la cura e l'educazione di bambini ed adolescenti.

Il 3 marzo 2003 l'associazione ha indirizzato all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) una domanda di aiuti finanziari concernente l'apertura della struttura di custodia collettiva diurna "A._____". Con decisione del 15 dicembre 2003 l'UFAS ha accolto tale domanda con effetto dal 2 giugno 2003. Il punto 3 del dispositivo della decisione precisava che la chiusura dell'esercizio annuale e le statistiche sui tassi d'occupazione dovevano pervenire mediante il modulo ufficiale allegato entro 3 mesi dalla scadenza dell'anno in cui sono stati erogati aiuti finanziari. La mancata osservanza di questa scadenza avrebbe comportato una riduzione degli aiuti finanziari. In data 7 aprile 2004 l'UFAS ha comunicato all'interessata che le sarebbe stato versato un anticipo di Fr. 70'000.-. Il versamento dell'anticipo era subordinato alla condizione che la chiusura dell'esercizio annuale e le statistiche sui tassi di occupazione pervenissero all'UFAS entro il 1° settembre 2004.

- B. In data 18 agosto 2004, per il tramite della fiduciaria Manzolini-Pedretti & Partners SA, l'associazione ha trasmesso per posta elettronica all'UFAS un messaggio dal tenore seguente: *"mi riferisco al nostro colloquio telefonico odierno in merito alla sig.ra Greub (presidente dell'associazione, n.d.r) rispettivamente l'Associazione X._____. Come già comunicato verbalmente il sottoscritto è stato incaricato di seguire alcuni aspetti amministrativi e contabili. Purtroppo dall'inizio della locazione abbiamo avuto diversi problemi che oltre ad impegnarci molto hanno anche recato un danno economico ritardando la partenza effettiva dell'infrastruttura. A seguito di quanto sopra ci siamo rivolti alle autorità del caso e abbiamo avuto diverse istanze presso l'ufficio di conciliazione, diverse riunioni con avvocati e il proprietario come anche una lunga e laboriosa trattativa con l'assicurazione del proprietario al fine di farci riconoscere parte della perdita di guadagno. Tutte attività che hanno ritardato i lavori amministrativi dell'associazione, allestimento conteggi, statistiche contabilità ecc. Finalmente quest'estate tutte le controversie si sono concluse favorevolmente. Dopo le vacanze degli impiegati e della sig. ra Greub stiamo lavorando per allestire tutti i conteggi del caso. Le chiediamo quindi di volerci concedere il giusto tempo al fine di poter fornirle tutti, in particolare: conteggio per la parte B delle presenze nel primo anno di attività, aggiornamento del piano finanziario (consuntivo primo anno e adeguamento dei prossimi 5). Da una nostra stima dovremo essere in grado di trasmetterle il tutto entro la metà di settembre".*

Il 1° ottobre 2004 (data del timbro postale) l'associazione ha inviato

all'UFAS i documenti richiesti relativi alla struttura "A._____".

- C. Mediante decisione del 27 ottobre 2005 l'UFAS ha fissato a Fr. 56'651.50 l'importo dell'aiuto finanziario per il primo anno di contribuzione. Questo importo era tuttavia ridotto di un quinto (pari a Fr. 11'330.30) poiché la documentazione era stata trasmessa tardivamente dopo il 1° settembre 2004. L'UFAS annotava inoltre che a quella data non era stata presentata nessuna domanda di proroga dei termini. In data 4 novembre 2005, l'UFAS ha inoltre fissato a Fr. 19'972.- gli aiuti finanziari per il secondo anno di contribuzione compensando tuttavia il pagamento con quanto dovutogli dall'associazione dopo il saldo del primo anno di contribuzione. L'associazione sarebbe ancora debitrice di Fr. 4'706.80.
- D. Il 22 novembre 2005 l'Associazione X._____ ha presentato ricorso contro le decisioni del 27 ottobre e 4 novembre 2005 presso la Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno (SG DFI) chiedendo l'annullamento della riduzione di un quinto per il primo anno di contribuzione. Tenu conto di quanto già versato dalla Confederazione e dell'anno di contribuzione 2, l'aiuto finanziario a favore dell'associazione ammonterebbe quindi a Fr. 6'623.50. L'associazione fa valere che in data 18 agosto 2004 era stata presentata una domanda di proroga del termine per posta elettronica. A suo parere, l'UFAS non ha dato seguito a torto a questa domanda.

Il 1° dicembre 2005, l'insorgente ha versato l'anticipo richiesto dalla SG DFI per le presunte spese di procedura pari a Fr. 500.-.

- E. Invitato a pronunciarsi sul ricorso, nella sua risposta del 19 gennaio 2006, l'UFAS ha spiegato che la domanda di proroga del 18 agosto 2004 non riguarderebbe la struttura "A._____" bensì la creazione di un'altra struttura di custodia parascolastica "B._____". La prima richiesta era stata registrata con "modulo A" e le era stato attribuito il numero 85. La seconda richiesta era stata registrata con il "modulo B" e il numero 86. Durante il colloquio telefonico, al quale si riferisce la e-mail del 18 agosto 2004, si era discusso soltanto della seconda struttura. I documenti menzionati nella parte finale della e-mail riguardano in effetti la richiesta 86. Ad ogni modo, aggiunge l'UFAS, anche se si dovesse ammettere che il messaggio concerne la richiesta 85, l'insorgente avrebbe domandato una proroga fino a metà settembre. Ora, i documenti richiesti sono stati comunque trasmessi dopo questa data, quindi tardivamente.

In sede di replica, con scritto del 23 febbraio 2006, l'insorgente ha confermato le sue conclusioni. L'interessata fa presente che in data 27 ottobre 2005 l'UFAS ha emanato altre due decisioni che hanno per oggetto la richiesta 86 (primo e secondo anno di contribuzione). Queste decisioni, peraltro cresciute in giudicato, esulerebbero dalla presente procedura. Circa la richiesta di proroga contenuta nella e-mail del 18 agosto 2004, l'associazione precisa che si riferiva sia alla richiesta 85 che alla 86. In

effetti, entro il nuovo termine impartito dall'UFAS, la richiedente si era impegnata a trasmettere "tutti" i documenti contabili richiesti e non solo quelli relativi alla domanda 86. Anzi, la e-mail aveva soprattutto un senso per la richiesta 85. In effetti, nell'estate 2004 non era ancora necessario domandare una proroga dei termini per la richiesta 86, poiché questo progetto non era stato ancora presentato e non vi era alcun termine formale da rispettare. Invece, il termine relativo alla richiesta 85 scadeva il 1° settembre 2004. La parte ricorrente precisa inoltre di non avere richiesto una proroga del termine per metà settembre 2004, ma di avere stimato di essere in grado per quella data di trasmettere i documenti richiesti. Spettava quindi all'UFAS stabilire la data esatta entro la quale la richiedente avrebbe dovuto inviare la documentazione in questione.

In un secondo scambio degli scritti le parti hanno confermato le loro conclusioni.

Con ordinanza del 2 febbraio 2007, lo scrivente Tribunale ha informato le parti di avere ripreso la causa dalla SG DFI. Nel contempo ha comunicato la composizione del collegio giudicante contro la quale non è stata presentata alcuna domanda di ricusazione.

Considerando in diritto:

1.
 - 1.1 I ricorsi pendenti presso le Commissioni federali di ricorso o d'arbitrato o presso i servizi di ricorso dei dipartimenti il 1° gennaio 2007 sono trattati dal Tribunale amministrativo federale nella misura in cui è competente. È applicabile il nuovo diritto di procedura (cfr. art. 53 cpv. 2 della Legge sul Tribunale amministrativo federale del 17 giugno 2005 [LTAF, RS 173.32]).
 - 1.2 In virtù dell'art. 31 LTAF, questo tribunale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale sulla procedura amministrativa del 20 dicembre 1968 (PA, RS 172.021) emanate dalle autorità menzionate agli art. 33 e 34 LTAF, riservate le eccezioni di cui all'art. 32. In particolare, le decisioni rese dall'UFAS concernenti gli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia possono essere portate innanzi al TAF conformemente all'art. 33 lett. d LTAF.
 - 1.3 Ai sensi dell'art. 48 cpv. 1 PA, ha diritto di ricorrere chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo, è particolarmente toccato dalla decisione impugnata ed ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa. Queste condizioni sono adempiute nella specie.

1.4 Il ricorso è stato introdotto nei termini e nella forma prescritti dalla legge (art. 50 e 52 PA), è pertanto necessario entrare nel merito.

2. Secondo l'art. 1 cpv. 1 della Legge federale sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia del 4 ottobre 2002 (in seguito: legge federale, RS 861), la Confederazione concede, nei limiti dei crediti stanziati, aiuti finanziari per l'istituzione di strutture di custodia per l'infanzia complementari alla famiglia allo scopo di aiutare i genitori a conciliare meglio famiglia e lavoro o formazione. Gli aiuti finanziari possono essere concessi alle strutture di custodia collettiva diurna, alle strutture di custodia parascolastiche di bambini fino alla fine della scolarità obbligatoria o alle strutture che coordinano la custodia in famiglie diurne (art. 2 cpv. 1 della legge federale). Le domande di aiuti finanziari devono essere indirizzate all'UFAS (art. 6 cpv. 1 della legge federale).

Inoltre le disposizioni della Legge federale sugli aiuti finanziari e le indennità del 5 ottobre 1990 (LSu, RS 616.1) sono applicabili nella fattispecie (art. 2 cpv. 1 LSu).

3. L'Assemblea federale vota sotto forma di un credito d'impegno pluriennale i mezzi necessari per gli aiuti finanziari. Se gli aiuti richiesti superano i mezzi a disposizione, il Dipartimento federale dell'interno stabilisce un ordine di priorità, cercando per quanto possibile di ripartirli equamente tra le regioni (art. 4 cpv. 1 e 3 della legge federale). Da questa disposizione, combinata con l'art. 1 della legge federale, si ricava che non vi è un diritto formale a questo aiuto finanziario poiché le domande possono essere accolte solo nei limiti dei crediti stanziati (HANSJÖRG SEILER, NICOLAS VON WERDT E ANDREAS GÜNGERICH, Bundesgerichtsgesetz (BGG), Berna 2007, ad art. 83 nota 80; GAAC 61.83).

4. In virtù dell'art. 49 PA, il ricorrente può far valere: (a) la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento, (b) l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti, (c) l'inadeguatezza. Ora, la concessione di aiuti finanziari per la custodia dei bambini suppone un ampio margine d'apprezzamento da parte dell'autorità in quanto i crediti a disposizione sono limitati. Di principio, anche se l'autorità di ricorso può esaminare l'adeguatezza di una decisione impugnata, secondo una prassi costante del Consiglio federale – al quale, prima della creazione del Tribunale amministrativo federale, erano attribuite in ultima istanza le cause in materia di sovvenzioni per le quali non vi è un diritto formale, come nell'ambito della custodia di bambini complementare alla famiglia – essa deve limitarsi ad esaminare le decisioni dell'amministrazione con un certo riserbo (GAAC 61.83, 59.5 e 55.17). L'autorità scrivente può aderire a questa giurisprudenza.

5. Dando seguito al mandato contenuto all'art. 9 della legge federale, il Consiglio federale ha emanato l'Ordinanza sugli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia del 9 dicembre 2002 (in seguito ordinanza, RS 861.1) che dispone all'art. 13 che gli aiuti finanziari sono erogati annualmente e possono essere versati al più presto a partire dal momento in cui vi siano spese imminenti (cpv. 1). I documenti corrispondenti devono essere presentati all'Ufficio entro tre mesi dalla scadenza dell'anno in cui sono erogati aiuti finanziari o dalla conclusione del progetto. Se vi sono motivi sufficienti, prima della sua scadenza il termine può essere prorogato, su domanda scritta, di un mese al massimo. Se il termine ordinario o prorogato non è rispettato senza un motivo plausibile, gli aiuti finanziari sono ridotti di un quinto in caso di ritardo di un mese e di un altro quinto per ogni ulteriore mese di ritardo (art. 13 cpv. 3 dell'ordinanza).

6.
 - 6.1 Nella fattispecie è pacifico che l'insorgente adempie i requisiti per beneficiare degli aiuti finanziari per la sua struttura di custodia collettiva diurna "A._____". È solo contestata la riduzione dell'importo di questo aiuto dovuta alla presunta presentazione tardiva dei documenti corrispondenti. Non fanno parte invece dell'oggetto della presente sentenza le sovvenzioni per la struttura parascolastica decise mediante due decisioni del 27 ottobre 2005. Ora, gli aiuti finanziari sono stati riconosciuti con effetto dal 2 giugno 2003. I documenti corrispondenti dovevano quindi essere presentati al più tardi il 1° settembre 2004. Prima della scadenza di questo termine, in data 18 agosto 2005, l'associazione ha tuttavia inoltrato una domanda di proroga. L'UFAS ammette di avere ricevuto la e-mail, di cui non contesta la validità delle modalità di comunicazione. L'UFAS non condivide tuttavia l'interpretazione di questo messaggio fornita dall'insorgente. Si tratta di una questione di diritto che è esaminata liberamente da questo Tribunale.

 - 6.2 Di principio la domanda di proroga avrebbe dovuto avvenire per iscritto, (vedi art. 13 cpv. 3 dell'ordinanza), l'UFAS non ha tuttavia invitato la richiedente a sanare questo vizio procedurale e non può quindi avvalersi del fatto che la richiesta sia stata presentata per via elettronica. L'UFAS fa valere in primo luogo che la richiesta di proroga non riguardava la struttura di custodia collettiva diurna ma esclusivamente quella parascolastica che ha fatto l'oggetto di un'altra domanda. Ora, questa tesi non può essere seguita dallo scrivente Tribunale. L'e-mail menziona infatti le numerose difficoltà dell'associazione di trasmettere in tempo utile i documenti richiesti. Queste difficoltà avevano fatto sì che l'associazione fosse in ritardo per presentare diversi conteggi e statistiche in relazione alla sua attività. Non viene precisato se questi documenti si riferivano alla richiesta di aiuti finanziari per la struttura "A._____" oppure per la struttura

parascolastica. È lecito pensare che l'associazione non fosse ancora in grado di fornire i documenti richiesti per le due strutture in generale. Non può invece essere dedotto dall'elenco dei documenti da fornire nella parte finale dell'e-mail che la richiesta di proroga fosse rivolta alla sola struttura parascolastica. Infatti, come giustamente rileva l'insorgente in sede di replica, questo elenco è preceduto dalla specificazione "in particolare", ciò che non esclude altri atti da fornire. Inoltre, non si vede per quali motivi l'insorgente avrebbe dovuto richiedere una proroga per inoltrare i documenti relativi alla struttura parascolastica (modulo B, richiesta 86) ma non per la struttura diurna (modulo A, richiesta 85), soprattutto se si considera che il primo progetto non era stato ancora presentato e non era stato fissato alcun termine per presentare i documenti.

L'UFAS spiega inoltre che, anche se si dovesse ammettere che la richiesta di proroga riguardava la struttura diurna (A. _____, modulo A, richiesta 85), l'insorgente si era impegnata a presentare i documenti entro metà settembre 2004. Ora, l'invio è stato depositato alla posta solo il 1° ottobre 2004. A mente dello scrivente Tribunale neppure questo argomento può essere condiviso. Infatti, è vero che l'insorgente si è offerta di trasmettere la documentazione entro metà settembre. Tuttavia, spettava all'UFAS stabilire formalmente entro quale data i documenti corrispondenti avrebbero dovuto essergli presentati. In assenza di una comminatoria formale, che conferma la ricezione della richiesta di proroga e impartisce un nuovo termine, l'UFAS non può avvalersi del ritardo nella presentazione dei documenti. Va infine osservato che è perlomeno insolito che la richiesta di proroga non venga neppure menzionata nella decisione impugnata e che venga esaminata dall'UFAS solo nella risposta al ricorso.

- 6.3 Alla luce di quanto precede, si deve considerare che la richiesta di proroga del 18 agosto 2004 è stata presentata tempestivamente e che l'UFAS ha ridotto a torto di un quinto l'importo degli aiuti finanziari spettanti all'insorgente per il primo anno di contribuzione. Il ricorso deve essere pertanto accolto e la decisione del 27 ottobre 2005 riformata nel senso che l'insorgente ha diritto a un aiuto finanziario di Fr. 56'651.50 per l'anno di contribuzione 1. L'incarto è retrocesso all'UFAS affinché proceda al versamento delle somme arretrate tenendo conto delle compensazioni effettuate nelle due decisioni del 27 ottobre e 4 novembre 2005.
7. Non si percepiscono spese processuali (art. 63 cpv. 1 PA). L'anticipo di Fr. 500.- già versato è restituito alla ricorrente.
8. Questa sentenza è definitiva (art. 83 k della Legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005, RS 173.110).

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1. Il ricorso del 22 novembre è accolto e la decisione del 27 ottobre 2005 è riformata nel senso che l'Associazione X._____ ha diritto a un aiuto finanziario di Fr. 56'651.50 per l'anno di contribuzione 1.
2. Non si percepiscono spese di procedura. L'anticipo per le spese processuali di Fr. 500.- è restituito all'Associazione X._____.
3. Comunicazione:
 - alla ricorrente (raccomandata AG)
 - all'autorità inferiore (raccomandata AG)

Il Presidente del collegio:

Il Cancelliere:

Francesco Parrino

Dario Croci Torti

Data di spedizione: