

JAAC 59.23

Decisione del Consiglio federale del 22 dicembre 1993

Aide aux investissements dans les régions de montagne. Etablissement de jour pour personnes âgées.

Art. 3 et 18 LIM. Refus d'octroyer une subvention fédérale vu la capacité financière de la commune et en raison de l'importance limitée du projet pour le développement régional.

Art. 15 LIM. Subsidiarité de l'aide aux investissements dans les régions de montagne.

Art. 4 Cst. Les circonstances extraordinaires ayant retardé la procédure ne constituent pas un déni de justice.

Investitionshilfe für Berggebiete. Tageszentrum für Senioren.

Art. 3 und 18 IHG. Verweigerung eines Bundesbeitrages in Würdigung der finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde und der beschränkten Bedeutung des Projekts für die regionale Entwicklung.

Art. 15 IHG. Subsidiarität der Investitionshilfe in Berggebieten.

Art. 4 BV. Rechtsverzögerung verneint, da ausserordentliche Umstände zur Verzögerung des Verfahrens führten.

Aiuto agli investimenti nelle regioni montane. Centro diurno per anziani.

Art. 3 e 18 LIM. Rifiuto di un sussidio in considerazione della capacità finanziaria del Comune e della limitata importanza del progetto per lo sviluppo.

Art. 15 LIM. Sussidiarietà della LIM e principio del finanziamento completo.

Art. 4 Cost. Nessuna violazione di questa disposizione legale a causa della durata della procedura.

I

A. Il 3 novembre 1988 il Comune A ha inoltrato alla Regione M una domanda di finanziamento per un progetto di centro diurno per anziani (spesa totale 1 520 000 franchi) sulla base della LF del 28 giugno 1974 sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM, RS 901.1). La Regione M, il 30 novembre 1988, ha trasmesso il suo preavviso favorevole alle autorità cantonali. Con risoluzione del 2/8 maggio 1989 il Consiglio di Stato del Cantone Ticino (CdS) ha proposto alle autorità federali la concessione di un mutuo per l'aiuto agli investimenti di 380 000 franchi, con un saggio di interesse del 2% ed un termine di ammortamento di 30 anni.

B. Il 10 luglio 1992 il Dipartimento federale dell'economia pubblica (DFEP) ha respinto la domanda summenzionata, ritenendo il potenziale finanziario del Comune A buono e sufficiente per finanziare senza difficoltà progetti di piccola e media entità. Inoltre, secondo il DFEP, non vi sarebbe la prova di una lacuna di finanziamento ai sensi dell'Art. 15 LIM ed il progetto rivestirebbe scarsa importanza regionale poiché i Comuni confinanti con A già disporrebbero di centri diurni.

C. Il 28 agosto 1992 il Comune A ha interposto ricorso contro la decisione del DFEP, evidenziando soprattutto il ritardo della decisione impugnata ed i conseguenti disagi, dato che l'opera nel frattempo sarebbe stata quasi completamente ultimata, con inevitabili modifiche del piano finanziario per gli investimenti del Comune.

In sostanza, l'insorgente ha contestato le considerazioni del DFEP sulla situazione finanziaria del Comune, sottolineando il consistente debito pubblico (21 milioni di franchi al 31 dicembre 1991) e la contemporanea esigenza di creare infrastrutture in diversi settori (investimenti di circa 3 milioni per il 1990 e di circa 5 milioni sia per il 1991 che per il 1992). Dati i conseguenti oneri di interessi ed ammortamento e la particolare situazione congiunturale, l'equilibrio finanziario del Comune sarebbe precario ed il peso degli 800 000 franchi di onere netto per il centro diurno sarebbe considerevole.

Il Comune si sarebbe del resto concentrato sui progetti importanti ed inderogabili e l'intervento finanziario limitato a situazioni di estrema urgenza a scapito delle opere indispensabili come quella in questione sarebbe contrario alla LIM. Inoltre, il progetto di centro diurno per anziani avrebbe rilevanza regionale e sarebbe necessario, come confermato dal preavviso favorevole della Regione M e dal CdS.

Il ricorrente ha quindi chiesto l'annullamento della decisione impugnata e la concessione del mutuo alle condizioni citate nella domanda.

D. Nelle osservazioni responsive del 2 dicembre 1992 il DFEP ha proposto la reiezione del gravame. Evidenziando le condizioni poste dagli art. 15 e 18 LIM, esso ha sottolineato che per il progetto in questione non avrebbe potuto essere prodotta la prova di una vera e propria lacuna di finanziamento e che le finanze del Comune A permetterebbero di sostenere il centro

diurno con mutui bancari ad interesse normale. In effetti, lo sgravio del consuntivo comunale con l'aiuto LIM sarebbe comunque mediamente di soli 10 000 franchi annui, onere ritenuto sopportabile.

Inoltre, nella Regione M, A ed il Comune B costituirebbero il centro regionale, per cui, secondo la prassi vigente, detti centri riceverebbero l'aiuto agli investimenti solo in caso di progetto di importanza sovracomunale o di importante onere finanziario. Pur riconoscendo l'importanza del centro diurno per anziani, il DFEP ha rilevato che B ed i Comuni vicini disporrebbero già di buone strutture in tal senso e, considerata la scarsa mobilità degli anziani, il progetto di A sarebbe quindi destinato principalmente ai bisogni comunali. Infine, è stato posto l'accento sulla positiva evoluzione demografica ed economica di A, rilevante per il finanziamento di piccoli e medi progetti, e sugli altri aiuti dati allo stesso Comune per il 1992, comunque importanti per sgravare il consuntivo comunale.

E. Il 29 gennaio 1993 il Dipartimento delle finanze e dell'economia del Cantone Ticino ha presentato le sue osservazioni, condividendo le argomentazioni del Comune A e della Regione M e confermando la proposta formulata dal CdS il 2 maggio 1989.

F. Il 22 marzo 1993 l'insorgente ha preso posizione sulle osservazioni del DFEP, contestando sostanzialmente l'asserita assenza di una lacuna di finanziamento e lo scarso rilievo regionale dell'infrastruttura per anziani.

G. In un'ulteriore presa di posizione del 25 maggio 1993 il DFEP ha ritenuto che il Comune A, nonostante l'aumento dell'indebitamento, disporrebbe ancora di determinate riserve fiscali e di un potenziale sufficiente per potere fare a meno dell'aiuto agli investimenti nel caso in questione. Inoltre, la necessità di aiuto, per motivi di parità di trattamento, verrebbe valutata secondo la situazione al momento dell'inoltro della domanda, in casu il 9 maggio 1989.

H. Queste considerazioni sono state comunicate al ricorrente il 30 agosto 1993 senza diritto di replica, non essendovi alcun elemento nuovo rilevante.

...

II

1. Giusta l'art. 28 cpv. 1 LIM, in relazione con l'art. 99 lett. h OG, e l'art. 72 segg. della PA, i ricorsi contro le decisioni del DFEP in materia di LIM sono di competenza del Consiglio federale (cfr. anche GAAC 44.67). Il Consiglio federale esamina completamente la decisione ai sensi dell'art. 49 PA.

2. (Questioni formali)

3. In sostanza, il Comune A ritiene che il DFEP non avrebbe valutato in maniera corretta la sua situazione finanziaria e l'importanza della realizzazione del centro diurno per anziani nell'ambito dell'intera regione interessata.

4. L'art. 15 LIM prevede che la Confederazione può assumere il finanziamento complessivo di progetti d'infrastruttura ai sensi dell'art. 3 LIM, purché la loro realizzazione non possa essere garantita diversamente.

Questo disposto presuppone, come giustamente precisato dal DFEP al consid. II della decisione impugnata, che la realizzazione del progetto d'infrastruttura sia compromessa dall'esistenza di una vera e propria lacuna finanziaria.

A tale proposito il Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente l'aiuto agli investimenti nelle regioni montane del 16 maggio 1973 specifica che l'aiuto in materia di investimenti viene accordato a titolo di finanziamento completo ed ha quindi un carattere sussidiario in rapporto ai contributi federali e cantonali, alle prestazioni delle banche, nonché alle possibilità proprie del beneficiario (FF 1973 I 1346).

4.1 L'art. 16 cpv. 4 LIM prevede che i Cantoni ed eventualmente i beneficiari devono partecipare in modo adeguato, con i propri mezzi, al finanziamento.

Il summenzionato messaggio governativo puntualizza che l'aiuto è destinato a garantire la realizzazione effettiva di quei progetti di costruzione economicamente interessanti e socialmente necessari la cui esecuzione potrebbe essere compromessa da una mancanza di crediti completivi. L'accento viene pure messo sulla necessaria partecipazione propria del beneficiario per evitare l'impossibilità, dovuta ai limitati mezzi disponibili, di poter finanziariamente sostenere i progetti più urgenti ed interessanti. Per determinare le prestazioni da esigere dai beneficiari va tenuto conto della capacità finanziaria dei Comuni interessati e degli oneri fiscali delle persone fisiche e giuridiche domiciliate nella regione in via di sviluppo (FF 1973 I 1346 seg.).

4.2 L'art. 18 LIM esige l'esaurimento di tutte le possibilità di finanziamento, ovvero che chiunque chieda un aiuto agli investimenti deve addurre la prova che le altre possibilità di finanziamento sono esaurite.

Come possibilità di finanziamento s'intendono, oltre a tutti i contributi federali e cantonali, soprattutto le possibilità proprie dei Cantoni e dei Comuni interessati nonché dei beneficiari. Inoltre, i Cantoni ed i Comuni sono tenuti ad utilizzare le riserve fiscali proprie ancora disponibili e ad esercitare in modo completo il loro diritto di percepire tasse e contributi, per cui è esclusa una sollecitazione di un aiuto federale per alleggerire le proprie finanze (FF 1973 I 1347 seg.).

La caratteristica di finanziamento completo federale, derivante dal principio della sussidiarietà su cui si basa la LIM, è stata ripetutamente confermata dalla costante prassi di codesta autorità di ricorso (cfr. [GAAC 54.50](#), 51.68, 50.24).

5. La valutazione della situazione finanziaria dell'insorgente è quindi necessariamente vincolata ai principi della LIM testé citati e deve tenere conto, come a giusto titolo rilevato nelle osservazioni del DFEP del 25 maggio 1993, della situazione finanziaria al momento dell'inoltro della domanda di aiuti, per garantire l'equità nella trattazione delle richieste. Detto principio deriva dalla distinzione effettuata dalla LIM tra pianificazione da un canto e fase di realizzazione con l'assegnazione dell'aiuto agli investimenti dall'altro. La prima poggia infatti su considerazioni a lungo termine e sull'aspetto globale, mentre la seconda si basa sul progetto e sulla situazione del momento.

Tale differenza temporale è chiaramente deducibile dalla sistematica della LIM stessa. Nell'ambito dei provvedimenti preparatori, costituenti la pianificazione e disciplinati dal Capo II della LIM, l'art. 10 esige che il programma di sviluppo

regionale definisca gli obiettivi da raggiungere a medio e lungo termine, mediante l'aiuto agli investimenti e la sequenza delle fasi di esecuzione. Inoltre, l'art. 13 richiede che il programma di sviluppo presenti la situazione finanziaria dei Comuni interessati e la pianificazione a medio termine, allo scopo di evitare che i Comuni stessi possano trovarsi in vicoli ciechi finanziari (cfr. FF 1973 I 1344 seg.).

L'aiuto federale agli investimenti quale fase di realizzazione è invece regolato dal Capo III della LIM. L'art. 17 cpv. 2 prevede la concessione di un aiuto unicamente ai progetti meritevoli di sostegno e costituenti parte integrante di un programma di sviluppo approvato dalla Centrale dello sviluppo economico regionale dell'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro (UFIAML) e dal DFEP. A loro volta gli art. 15, 16 cpv. 4 e 18 LIM, precisando il carattere sussidiario dell'aiuto completo LIM, l'obbligo da parte del beneficiario di una sua partecipazione adeguata alle spese e l'onere probatorio a carico del richiedente circa l'esaurimento di tutte le altre possibilità di finanziamento, impongono che la valutazione della necessità di concedere l'aiuto federale agli investimenti avvenga in funzione della situazione finanziaria dell'istante al momento della domanda.

Il DFEP ha quindi a giusto titolo considerato la situazione finanziaria di A nel periodo in cui è stata fatta richiesta del sussidio LIM.

6. In concreto, per quanto concerne le capacità finanziarie del Comune A, esse sono state attentamente valutate dal DFEP. E'infatti stato sottolineato che con l'aiuto richiesto lo sgravio del consuntivo comunale sarebbe stato mediamente di 10 000 franchi annui, onere correttamente ritenuto sopportabile per un organismo finanziariamente solido. Pure sostenibile appare l'entità dell'onere netto a carico del Comune A per il progetto in questione, ammontante a 846 600 franchi. Infatti, dai conti consuntivi presentati dall'insorgente e dalla valutazione della situazione finanziaria effettuata dal Dipartimento dell'economia pubblica del Cantone Ticino nella proposta di sussidio inviata alle autorità federali, è emerso che nel periodo 1987/88 il Comune di A ha fatto rilevare un indice medio generale della capacità finanziaria di 97,32 e di 103,5 nel periodo 1989/90. L'autorità precedente ha giustamente sottolineato questi valori estremamente positivi, tenenti conto di tutte le cifre rilevanti per la valutazione della forza finanziaria di un richiedente. Tali dati permettono effettivamente di annoverare l'insorgente fra i Comuni finanziariamente più forti del Cantone Ticino, senza la necessità imperativa di analizzare ulteriormente nel dettaglio ogni singolo punto riportato nei consuntivi.

A fronte di questo bilancio nettamente positivo, il DFEP ha quindi correttamente concluso che il Comune A dispone di sufficienti mezzi propri, nonostante i nuovi investimenti deliberati nel frattempo, i cui effetti gravosi sono comunque attenuati nella misura di 80 000 franchi annui per i prossimi 15 anni, grazie all'aiuto agli investimenti concesso nel 1992 per i progetti della Casa per anziani della regione C e del risanamento del golfo di A (tasso del 4,5% su un mutuo bancario di 1 milione di franchi con spese rimanenti di 7,784 milioni di franchi per il primo, tasso del 7% per un mutuo bancario di 1,5 milioni di franchi con spese rimanenti di 3,33 milioni di franchi per il secondo).

6.1 Nell'analisi globale della fattispecie il DFEP non ha del resto omesso di considerare l'incremento demografico di A (da 2740 a 3121 abitanti nel decennio 1980-1990, comportante un tasso di crescita del 13,9% a fronte della media svizzera del 7,98%) e la situazione occupazionale, che ha conosciuto un aumento nei settori secondario e terziario rispettivamente dell'8,45% e del 48,54% (media svizzera 3,62% e 21,5%). E' chiaro che tale sviluppo non può non avere ripercussioni positive sulla situazione finanziaria generale dell'insorgente e giustamente non va trascurato.

6.2 Pure da condividere è la tesi del DFEP a proposito delle riserve d'imposta di cui dispone il Comune A, a differenza di altri Comuni della regione di montagna. Un moltiplicatore all'80% permette infatti ancora un sufficiente spazio d'azione per operare sugli introiti fiscali, con un uso completo dei diritti di percepire tasse e contributi (cfr. il già citato FF 1973 I 1347 seg., [GAAC 51.68](#)). Una modifica verso l'alto del citato moltiplicatore d'imposta e dei rimanenti contributi potrebbe ovviare ad un'eventuale mancanza di fondi sufficienti per coprire gli investimenti di assoluta necessità deliberati nel frattempo.

Questo rientra anche nel concetto di solidarietà regionale, che comporta la rinuncia all'aiuto agli investimenti da parte dei Comuni economicamente più forti, affinché i limitati mezzi del fondo LIM rimangano disponibili per sostenere i progetti degli enti realmente bisognosi.

In ogni caso, il DFEP ha manifestamente previsto, nella decisione impugnata e nelle osservazioni del 2 dicembre 1992, la facoltà del ricorrente di richiedere un eventuale aiuto federale agli investimenti per i progetti futuri nel caso in cui fossero date le indispensabili condizioni di cui già si è detto.

7. Per dovere di completezza e per sottolineare in linea generale la correttezza delle considerazioni del DFEP, codesta autorità ritiene opportuno citare un rapporto della Delegazione delle finanze delle Camere federali del 23 aprile 1985, concernente l'aiuto agli investimenti nelle regioni di montagna, che recita quanto segue:

«...ci si può chiedere se la capacità finanziaria propria dei beneficiari non sia stata talora sottovalutata. In questi casi la nostra Delegazione ritiene che i mezzi federali sono stati immobilizzati senza una necessità cogente e per un lungo periodo. Comunque una questione almeno resta irrisolta, quella di sapere se nella fattispecie gli ammontari dei contributi o le condizioni non dovrebbero essere riadattati» (FF 1985 II 16). Non disponendo più di mezzi sufficienti per le richieste delle regioni di montagna, il 15 agosto 1985 la Centrale dell'UFIAML ha emanato una circolare, nella quale si chiede alle autorità cantonali competenti in materia di tenere conto di vari principi, tra i quali la concentrazione dell'aiuto a coloro che ne hanno un bisogno urgente in base alla loro situazione finanziaria e sui progetti per i quali non è prevista alcuna sovvenzione o aiuti molto limitati per il finanziamento di base. Inoltre, si esorta a rinunciare ai prestiti di scarsa entità, che non rappresentano un vantaggio finanziario rilevante per il richiedente a causa dell'agevolazione minima procurata dalla riduzione sugli interessi annuali. Infine, viene posto l'accento sul fatto che vanno maggiormente presi in considerazione i mezzi propri di finanziamento (fondi, tasse, riserve fiscali, ecc.) (cfr. anche [GAAC 54.50](#)).

Queste direttive sono conformi alle disposizioni legali e rientrano negli obiettivi fissati dalla LIM, per cui, di riflesso, legittimano anche le considerazioni del DFEP nella specie concreta.

8. Per quanto concerne la rilevanza regionale del progetto di centro diurno (l'importanza del progetto è infatti, insieme alla situazione finanziaria dell'istante ed alla misura dell'onere finanziario, uno dei criteri da applicare per la decisione di concessione di sussidi), occorre evidenziare che il DFEP ha valutato le necessità di un centro diurno tenendo conto delle esigenze regionali.

Effettivamente, essendo i Comuni limitrofi di A già sufficientemente dotati nell'ambito specifico di tali strutture, l'oggetto della presente impugnativa riveste una limitata importanza al di fuori dei ristretti confini comunali nei quali è stato creato, considerata anche la scarsa mobilità degli utenti del centro.

9. Non risulta pertanto alcun elemento concreto che possa far ritenere che il DFEP non abbia correttamente esaminato le condizioni rilevanti per l'assegnazione dell'aiuto LIM.

10. Infine, codesta autorità ritiene necessario puntualizzare alcuni aspetti in merito alla critica mossa all'autorità precedente sul ritardo con il quale è stata presa la decisione.

Non è contestato che l'amministrato ha il diritto di ottenere dall'autorità una decisione entro un termine ragionevole. Se ciò non si verifica, si deve ammettere un diniego di giustizia ed una violazione dell'art. 4 della Costituzione federale del 29 maggio 1874 (Cost., RS 101) (*Blaise Knapp*, Précis de droit administratif, 4^a ed., Basilea/Francoforte 1991, pag. 134 seg.).

Cosa sia un termine ragionevole dipende dalle circostanze del caso, da valutare secondo criteri oggettivi (cfr. [DTF 107 Ib 165](#), 103 V 195, [GAAC 54.1](#)). Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale svizzero, l'autorità non può invocare un sovraccarico di lavoro o una mancanza di personale, dovendo essa prevedere le evoluzioni del campo specifico e prendere le misure idonee ad ovviare ad eventuali problemi. Lo Stato non può però essere ritenuto responsabile di uno stallone passeggero se ci si trova di fronte ad una situazione eccezionale.

In casu, pur essendo in una certa misura prevedibile un'evoluzione negativa della congiuntura economica ed una conseguente diminuzione dei già limitati fondi a disposizione, bisogna riconoscere che il peggioramento delle condizioni finanziarie generali ha avuto un'evoluzione rapida. Questo fenomeno ha inevitabilmente comportato un aumento delle richieste di finanziamenti LIM che hanno ampiamente superato la calante disponibilità finanziaria della Confederazione, impedendo quindi di potere intervenire a sostegno di tutti. Giustamente le autorità federali hanno provveduto a stilare un ordine di priorità nella trattazione delle domande, secondo vari criteri ritenuti essenziali per garantire un'equità di trattamento e sostenere un ampio numero di progetti. Nella fattispecie si può ad esempio evidenziare che l'aiuto allo stesso Comune A per i lavori del suo golfo è stato concesso con maggiore celerità, trattandosi di una priorità diversa.

Non si può quindi rimproverare all'autorità federale di essere rimasta inattiva o di non avere preso le misure necessarie per garantire un regolare ed equilibrato disbrigo delle pratiche accumulate. La delicata mediazione fra le sempre maggiori ristrettezze finanziarie e le numerose, crescenti richieste di sussidio può senz'altro essere considerata un evento fuori dalla norma, che ha richiesto, per i già citati motivi di equità, un'attenta ponderazione di tutti gli interessi in gioco e l'elaborazione di criteri precisi per l'attribuzione degli aiuti.

Ne consegue che ci troviamo di fronte ad un ritardo scusabile dell'autorità, dovuto a motivi straordinari, per cui non si può ritenere che vi sia stata una violazione dell'art. 4 CF.

11. In conclusione si constata che materialmente la decisione impugnata è stata correttamente emanata giusta la legislazione e la costante prassi in materia e che non vi è stata alcuna violazione del diritto federale, nessun accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e nessuna inadeguatezza ai sensi dell'art. 49 PA.

Il ricorso va quindi respinto.

JAAC 59.23 - Decisione del Consiglio federale del 22 dicembre 1993

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	59
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 002 582

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.